

Vergaderjaar 1998–1999

26 721

Financiële activiteiten provincie Zuid-Holland

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 7 september 1999

Naar aanleiding van de berichtgeving in juli jl. over de financiële activiteiten van de provincie Zuid-Holland zijn door een aantal leden van uw Kamer schriftelijk vragen gesteld aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en de Minister van Financiën. Het betreft de vragen van de leden Vendrik en Oedayrai Singh Varma (nr. 2989916270), Hoekema en Luchtenveld (nr. 2989916340), Kant (nr. 2989916400), Rietkerk en Balkenende (nr. 2989916530) en Luchtenveld en Hoekema (nr. 2989916550). De beantwoording van deze vragen voeg ik, mede namens mijn ambtgenoot van Financiën, bij (Zie Aanhangsels Handelingen II, nrs. 1990 t/m 1994, vergaderjaar 1998–1999). In de beantwoording wordt naar deze brief verwezen.

Ik hecht eraan om onderstaand de Kamer te informeren over hetgeen het provinciebestuur mij op mijn verzoek heeft bericht. Als achtergrond voor de beantwoording van de schriftelijke vragen wordt tevens ingegaan op de formele aspecten van het (actief) kasbeheer van provincies en gemeenten en het toezicht door het Rijk daarop. Voorts wordt ingegaan op het toezicht op de provincie Zuid-Holland vanuit mijn ministerie.

1. Het ambtsbericht van de provincie Zuid-Holland

Bij brief van 12 juli 1999 heb ik het provinciebestuur om informatie gevraagd. In het antwoord van het college van gedeputeerde staten, gedateerd 28 juli 1999, wordt samengevat de volgende informatie verstrekt:

- * Het college van gedeputeerde staten geeft aan dat het hem eerst onlangs bekend is geworden dat de provincie Zuid-Holland twee leningen van in totaal f 47,5 miljoen heeft verstrekt aan het inmiddels noodlijdende handelshuis Ceteco. Het college van gedeputeerde staten heeft het bureau Arthur Andersen nader onderzoek laten verrichten. Uit een eerste inventarisatie blijkt dat de provincie ook aan andere

instellingen leningen heeft verstrekt en dat daartoe leningen zijn aangegaan. Het gaat om een bedrag van in totaal f 1,7 miljard. Daarnaast is er sprake van f 650 miljoen aan leningen waarvan de looptijd nog niet is ingegaan. De termijnen van aflossing en ingang van looptijden van de nieuwe leningen is zodanig dat het bedrag van f 1,7 miljard in de komende tijd niet zal worden overschreden.

- * Het college van gedeputeerde staten heeft een serie maatregelen genomen om – waar het Ceteco betreft – de schade zoveel mogelijk te beperken en in meer algemene zin te voorkomen dat in het vervolg een dergelijke situatie zich opnieuw zou kunnen voordoen. Provinciale staten hebben in verband daarmee op 22 juli 1999 onder andere besloten het eerder genomen mandaatsbesluit ten aanzien van de treasury in te trekken en te vervangen door een nieuw beperkt mandaatsbesluit en tot een zorgvuldige beëindiging van de leningenportefeuille over te gaan.
- * Provinciale staten hebben op voordracht van het college van gedeputeerde staten besloten tot het instellen van een onafhankelijke externe commissie, bestaande uit de heer drs. C.P. van Dijk (o.a. lid Eerste Kamer, oud-minister van Binnenlandse Zaken), mevr. drs. M.W.M. Vos-van Gortel (oud-burgemeester Utrecht, lid van de Raad van State) en de heer dr.ir. T. Quené (o.a. oud-voorzitter SER), die gaat onderzoeken hoe in de periode van 1987 tot heden inhoud is gegeven aan de treasury-functie. Daarbij komt onder andere ook het besluitvormings-traject aan de orde. In dat verband zijn van belang het besluit van provinciale staten van 15 september 1988 en het besluit van het college van gedeputeerde staten van 24 oktober 1995. Verwacht wordt dat de commissie op 1 oktober 1999 haar onderzoek aan provinciale staten zal aanbieden.

De commissaris van de Koningin van de provincie Zuid-Holland heeft mij in een gesprek op 30 augustus jl. nader geïnformeerd over de maatregelen die het provinciebestuur heeft getroffen. Ten behoeve van een verantwoord dagelijks verder functioneren van de treasury-functie van de provincie is door gedeputeerde staten opdracht gegeven voor externe ondersteuning. Onder leiding van mr. R. Schimmelpenninck wordt op een drietal terreinen activiteiten verricht. Het gaat hierbij om de afwikkeling van de Ceteco-leningen, de afbouw en het verdere beheer van de leningenportefeuille door Lombard Odier en het op orde brengen van de financiële administratie door Arthur Andersen.

Artikel 219 van de Provinciewet¹ geeft de Minister van BZK de bevoegdheid om zelf een onderzoek in te stellen naar de wijze waarop bij de provincie de administratie en het beheer worden gevoerd. Ik ben van mening dat ik dat zou moeten doen indien het provinciebestuur zelf zijn verantwoordelijkheden om orde op zaken te stellen onvoldoende zou hebben genomen. Ik meen dat het provinciebestuur, gelet op de eerder genoemde maatregelen, maar vooral door het instellen van een gezaghebbende externe commissie vooralsnog voldoende maatregelen heeft genomen.

Teneinde mij na het verschijnen van het rapport van de commissie-Van Dijk een eindoordeel te kunnen vormen over de gang van zaken bij de provincie Zuid-Holland, heb ik het provinciebestuur verzocht mij dat rapport toe te zenden, alsmede mij in te lichten over zijn besluitvorming naar aanleiding van dat rapport en de daaruit voortvloeiende maatregelen.

Voor de volledigheid merk ik nog op dat de Europese Commissie op 2 augustus 1999 nadere informatie heeft gevraagd over deze zaak teneinde

¹ Artikel 219 Provinciewet luidt: Onze minister kan te allen tijde een onderzoek instellen naar de wijze waarop de administratie en het beheer, bedoeld in artikel 216, eerste lid, worden gevoerd.

na te kunnen gaan of mogelijk sprake is van verstrekking van ongeoorloofde staatssteun.

2. Formele aspecten van het (actief) kasbeheer van provincies en gemeenten en het toezicht daarop

a. De formele aspecten van het toezicht op het actieve kasbeheer van provincies en gemeenten

Provincies en gemeenten dragen in de eerste plaats zelf de verantwoordelijkheid voor gezond financieel beleid. Op grond van de in 1994 in werking getreden geheel herziene Provinciewet en Gemeentewet is een vorm van terughoudend toezicht van kracht die uitgaat van slagvaardige en volwassen provincies en gemeenten. Deze herziening heeft in het teken gestaan van de erkenning en versterking van de bestuurlijke en financiële zelfstandigheid die gemeenten en provincies, gelet op hun constitutionele positie, toekomt.

Algemene regels van verantwoording en controle op provinciaal niveau

Toegesplitst op de provincies dient volgens de begrotingsnormen van de Provinciewet en het Besluit comptabiliteitsvoorschriften 1995 de begroting reëel materieel in evenwicht te zijn en dienen de te betalen en de te ontvangen rente afzonderlijk in de begroting zichtbaar te worden gemaakt. Tevens dienen in de begroting in geval van activiteiten met risico's, in overeenstemming met de mate van deze risico's, middelen gereserveerd te worden bij wijze van voorziening of dienen deze risico's te worden omschreven in de risicoparagraaf. De toezichthouder, in casu de Minister van BZK, kan deze dan bij zijn oordeelsvorming of er sprake is van reëel materieel begrotingsevenwicht betrekken.

De algemene norm inzake financieel beheer is dat niet zodanige verplichtingen (mogen) worden aangegaan dat gevreesd moet worden dat zij de draagkracht van de provincie te boven gaan en derhalve een bedreiging vormen voor haar financiële zelfstandigheid. Dit is a fortiori van toepassing op risicovolle activiteiten, die een potentiële bedreiging vormen voor het (handhaven van het) begrotingsevenwicht. Uit de wet- en regelgeving inzake het financieel beheer vloeit dan ook voort dat zulke activiteiten, naar omvang en risico's, door de provincie zelf scherp dienen te worden genormeerd en dat de uitvoering met passende (controle-) waarborgen moet zijn omgeven.

De bewaking van rechtmatig en doelmatig kasbeheer dient, gelet op de constitutionele positie van de provincies, primair op provinciaal niveau zelf te geschieden en secundair door het Rijk. De Provinciewet geeft de voorschriften en instrumenten die provinciale staten in de gelegenheid stellen controle uit te oefenen op het financieel beheer en – in dit verband – het (actief) kasbeheer. Zo dienen provinciale staten een verordening vast te stellen met betrekking tot de controle op de administratie en op het beheer van de vermogenswaarden van de provincie. Daarmee wordt het kader gesteld op basis waarvan een rechtmatig en doelmatig beheer toetsbaar wordt. Provinciale staten dienen uit de begrotingsstukken kennis te kunnen nemen van alle voorzienbare risico's en moeten deze bij de vaststelling van de begroting naar de laatste stand bevestigen. Provinciale staten moeten de bevoegdheden die zij met betrekking tot het kasbeheer aan het college van gedeputeerde staten overdragen duidelijk normeren. De accountant heeft tot taak, in het bijzonder met zijn rapportage en verklaring over de jaarrekening, provinciale staten in de gelegenheid te stellen hun controlerende taak te vervullen.

Het college van gedeputeerde staten dient in de (ontwerp)begroting alle voorzienbare risico's zichtbaar te maken door voorzieningen daarvoor op te nemen of deze te melden in de risicoparagraaf. Het college van gedeputeerde staten mag de grenzen van de door provinciale staten verleende bevoegdheid tot het aangaan en verstrekken van geldleningen niet overschrijden en is er verantwoordelijk voor dat de ambtelijke uitvoering in mandaat correct verloopt.

Artikel 175 van de Grondwet bepaalt: *De commissaris van de Koning bevordert een goede behartiging van de zaken van de provincie.* Dit hangt nauw samen met zijn voorzitterschap van provinciale staten respectievelijk het college van gedeputeerde staten. Ook het in grote lijnen bewaken van een goede gang van zaken bij de griffie, de diensten en bedrijven, alsmede het zo nodig concreet ingrijpen met inbegrip van de taak ten aanzien van schorsing en vernietiging, vallen onder de algemene taakomschrijving van de commissaris van de Koning in artikel 175 Grondwet².

De commissaris van de Koningin heeft geen specifieke taken in het kader van het financieel beheer, maar heeft als voorzitter van provinciale staten en van het college van gedeputeerde staten wel een bijzondere rol bij het tot stand komen van de besluiten van deze organen. Als uitvloeisel daarvan ziet hij erop toe dat geen besluiten worden genomen die naar zijn oordeel in strijd met het recht of het algemeen belang zijn en een zodanige inbreuk op de rechtsorde maken dat zij voor schorsing en vernietiging in aanmerking komen. Indien zulks dreigt te gebeuren, dient de commissaris van de Koningin de staten of het college daarop te wijzen. Is een dergelijk besluit genomen, dan deelt de commissaris van de Koningin dat besluit na ondertekening ter vernietiging mee aan de betrokken minister (artikel 266, eerste lid, Provinciewet).

De commissaris van de Koningin is naar huidig recht in hoofdzaak aan te merken als provinciaal bestuursorgaan. Dat betekent dat hij wat de uitoefening van zijn taken betreft alleen verantwoordig is aan provinciale staten (artikel 179 Provinciewet) en niet aan de regering of aan een minister.

Ministers kunnen de taakuitoefening door de commissaris van de Koningin, handelend als provinciaal bestuurder, slechts beïnvloeden voor zover een bijzondere wet daartoe de bevoegdheid geeft (bijvoorbeeld het geven van aanwijzingen).

De Grondwet houdt in artikel 126 de mogelijkheid open dat de wetgever de commissaris van de Koningin ten behoeve van een aantal taken aanmerkt als rijksorgaan. Die taken moeten uitputtend worden opgesomd in een door de regering vast te stellen ambtsinstructie. Voor de uitoefening van deze taken is de commissaris van de Koningin uitsluitend verantwoordig schuldig aan de regering c.q. de minister van BZK en niet aan provinciale staten.

Alleen ten aanzien van de taken, genoemd in de ambtsinstructie³ bestaat er dus een directe verantwoordingsrelatie tussen ministers en commissaris van de Koningin. In alle andere gevallen legt de commissaris van de Koningin verantwoording af aan de staten, dus ook over de wijze waarop hij invulling geeft aan artikel 266 van de Provinciewet, waarin hem de bevoegdheid is toebedeeld besluiten van provinciale staten en gedeputeerde staten die naar zijn oordeel voor vernietiging in aanmerking komen, onder de aandacht van de minister van BZK te brengen.

Toezicht door het Rijk

De totstandkoming van de nieuwe Gemeente- en Provinciewet (1994) heeft, zoals hiervoor is aangegeven, in het teken gestaan van de

² Kamerstukken II 1986/87, 19 836, nr. 3, blz. 4 en nr. 9, blz. 115.

³ Het gaat om de volgende taken:

- a. bevorderen van samenwerking tussen in de provincie werkzame rijksambtenaren onderling en met het provinciebestuur en de gemeentebesturen;
- b. het regelmatig bezoeken van de gemeenten in de provincie;
- c. het desgevraagd aan de minister(s) verstrekken van advies;
- d. coördinatie van de civiele verdediging;
- e. betrokkenheid bij (her)benoeming van burgemeesters en van hoge politiefuncties.

erkenning en versterking van de bestuurlijke en financiële zelfstandigheid die gemeenten en provincies, gelet op hun constitutionele positie, toekomt. In lijn daarmee is gekozen voor een, zowel in algemeen bestuurlijk als in financieel opzicht, terughoudend toezicht.

Met de nieuwe Gemeentewet en Provinciewet werd de aard van het toezicht in principieel opzicht gewijzigd. De invalshoek daarbij was het streven naar vergroting van de beleidsbevoegdheid en beleidsvrijheid van de decentrale overheden. Decentralisatie en deregulering waren de sleutelwoorden. Vanuit die filosofie is een systeem opgezet waarbij repressief toezicht het uitgangspunt vormt. Overweging daarbij was ook dat artikel 132, derde lid, van de Grondwet het hanteren van toezicht wil beperken en aangeeft dat repressief toezicht regel is en preventief toezicht uitzondering⁴. De belangrijkste vorm van preventief toezicht is het goedkeuringsvereiste. Bij het stelsel van repressief toezicht kunnen besluiten in beginsel worden getroffen door toepassing van het (spontane) vernietingsrecht van de Kroon. Het preventieve toezicht vormt een duidelijke inmenging in de taakbeartiging van gemeente of provincie. Slechts op grond van krachtige argumenten zal naast het algemene repressieve toezicht van de Kroon een andere vorm van toezicht kunnen worden geaccepteerd, aldus de memorie van toelichting bij de nieuwe Gemeentewet⁵, een visie die ook ten grondslag ligt aan de Provinciewet.

Besluiten en niet-schriftelijke beslissingen van provinciale besturen, gericht op enig rechtsgevolg kunnen ingevolge de artikelen 261 van de Provinciewet en 10:35 van de Algemene wet bestuursrecht, wegens strijd met het recht of het algemeen belang bij koninklijk besluit worden vernietigd. Hangende het onderzoek of er reden is tot vernietiging over te gaan, kunnen deze besluiten en beslissingen bij koninklijk besluit worden geschorst. Strijd met het recht moet in dit verband worden begrepen als strijd met de wet, strijd met lagere regelgeving, strijd met internationaal recht (inclusief EG-recht) alsmede strijd met ongeschreven recht, met name algemene rechtsbeginselen en de beginselen van behoorlijk bestuur.

In een notitie aan de Tweede Kamer van april 1992 is het kabinetsbeleid inzake schorsing en vernietiging neergelegd. In deze notitie wordt aangegeven dat strijd met het recht of het algemeen belang op zichzelf nog niet voldoende is om vernietiging te rechtvaardigen. Daarbovenop komt nog een bestuurlijke beoordeling, in welk kader moet worden bezien of de inbreuk op de rechtsorde zodanig is dat een dwingend openbaar belang is gediend met vernietiging⁶. Die notitie spreekt herhaaldelijk van toepassing met «de nodige terughoudendheid», bij vernietiging wegens strijd met het algemeen belang zelfs van «uiterste terughoudendheid». Dit is ook al enige jaren de praktijk, die breed wordt onderschreven.

Ook het financieel toezicht is gebaseerd op het benadrukken van eigen verantwoordelijkheid. Provincies oefenen het financieel toezicht uit op gemeenten, het Rijk op de provincies. Het streven was de beleidsvrijheid en het verantwoordelijkheidsbesef van de gemeenten en provincies op het terrein van het eigen financieel beleid te vergroten. De erkenning van een eigen verantwoordelijkheid van de decentrale overheden betekent echter niet dat het financieel toezicht kan worden gemist. Voorkomen moet kunnen worden dat gemeenten of provincies een dusdanig financieel beleid voeren dat zij in een uitzichtloze financiële positie geraken. Dat zou immers als gevolg kunnen hebben dat een claim wordt gelegd op de financiële middelen van de collectiviteit alsmede op die van de rijksoverheid.

⁴ Artikel 132, derde lid, van de Grondwet bepaalt:

Besluiten van deze besturen kunnen slechts aan voorafgaand toezicht worden onderworpen in bij of krachtens de wet te bepalen gevallen.

⁵ Kamerstukken II 1985/86, 19 403, nr. 3.

⁶ Kamerstukken II 1991/92, 21 427, nr. 21.

De wettelijke systematiek van het begrotingstoezicht, dat ten aanzien van de provincies door de Minister van BZK wordt uitgeoefend, is daarom in de regel repressief (ingrijpen achteraf) van aard. Vormen van preventief toezicht (voorafgaande goedkeuring) zijn in bijzondere door de wet omschreven situaties mogelijk. Preventief toezicht moet worden ingesteld indien de financiële positie van de provincie daartoe aanleiding geeft, omdat de begroting niet sluitend is en het evenwicht in de begroting ook niet in de meerjarenbegroting wordt hersteld. Preventief toezicht kan worden ingesteld als de rekening van het tweede aan het begrotingsjaar voorafgaande jaar niet in evenwicht is of als de begroting en/of de rekening niet tijdig door provinciale staten wordt vastgesteld. Als toetsingsnorm geldt daarbij niet het financiële belang van de provincie – de toezichthouder zou dan op de stoel van het decentrale bestuur kunnen gaan zitten – maar het *algemene financiële belang*. Dat impliceert dat ingrijpen aangewezen is, indien zodanige verplichtingen worden aangegaan dat gevreesd moet worden dat zij de draagkracht van de provincie te boven gaan en daardoor haar financiële zelfstandigheid in gevaar brengen. Tevens kan het aangewezen zijn in te grijpen wanneer niet aan wettelijke voorschriften is voldaan.

De concrete uitwerking van het terughoudende begrotingstoezicht is neergelegd in het Beleidskader financieel toezicht. Dit is in overleg met de provincies tot stand gekomen. Het beleidskader is bij brief van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken aan de provinciebesturen gezonden en bevat de normen, criteria en aandachtspunten van het toezicht nieuwe stijl⁷. In deze circulaire wordt het beleid als volgt toegelicht:

«Deze toezichtsvorm gaat uit van slagvaardige en volwassen provincies die zelf verantwoordelijk zijn voor een gezond financieel beleid. Hierin past een toezichthouder die de provincies hun eigen verantwoordelijkheid laat, maar alert reageert op dreigende financiële ontsporingen. (...) Het uitgangspunt bij het uitoefenen van toezicht is: erop vertrouwen dat een provincie het goed doet, maar niet aarzelen in te grijpen als dat nodig is. Zolang de begroting van een provincie in evenwicht is, is het toezicht terughoudend. In dat geval volsta ik ermee de provincie op afstand te volgen via de begroting en rekening en eventueel zo nu en dan overleg te voeren op ambtelijk niveau.»

De bij het wettelijk toezichtsregime behorende terughoudendheid impliceert, als gezegd, een belangrijke eigen verantwoordelijkheid van de provincies en gemeenten voor het financieel beheer. Juist vanuit die optiek zijn in de Gemeentewet en de Provinciewet en de daarop rustende comptabiliteitsvoorschriften bepalingen opgenomen die beogen een goed financieel beheer te stimuleren, zoals strikte voorschriften over onder meer het vaststellen van de begroting en het doen van uitgaven.

Informatievoorziening in verband met het begrotingstoezicht

Om het (repressief) begrotingstoezicht te kunnen uitoefenen, dient de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over informatie te beschikken. De provincies dienen in dat kader de volgende informatie aan de minister toe te zenden:

- * De *begroting*, binnen twee weken na vaststelling doch uiterlijk 15 november van het jaar voorafgaande aan het begrotingsjaar (artikel 195, tweede lid, van de Provinciewet)⁸.
- * De *rekening*, binnen twee weken na vaststelling doch uiterlijk 15 september van het jaar volgend op het desbetreffende dienstjaar. De

⁷ Brief van 3 juli 1997, kenmerk IFLO94/19/22.

⁸ Artikel 195, tweede lid, van de Provinciewet bepaalt:

Gedeputeerde staten zenden de door provinciale staten vastgestelde begroting vergezeld van de in artikel 194, eerste lid, bedoelde stukken binnen twee weken na de vaststelling, doch in ieder geval vóór 15 november van het jaar voorafgaande aan dat waarvoor de begroting dient, aan Onze Minister.

rekening dient vergezeld te gaan van het accountantsverslag (artikel 204, eerste lid, van de Provinciewet)⁹.

* Bij beide stukken de toelichting en bijlagen (Besluit Comptabiliteitsvoorschriften 1995). In dit kader zijn daarbij met name relevant de risicoparagraaf bij de toelichting op de begroting en de toelichting op de balansposten «Voorzeningen», «Vlottende activa» en «Vlottende passiva». Deze informatie is nodig om te kunnen beoordelen of de begroting en de rekening reëel materieel sluitend zijn.

* *Maandstaten («staten F1A»)*

Op grond van het Besluit gegevens financiering lagere overheid zijn de provincies verplicht maandelijks aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een opgave te verstrekken van de liquiditeitspositie. Dit gebeurt op de zogenaamde staten F1A (zie bijlagen)*. Doel is toe te zien op de bedrijfseconomische doelstelling van de Wet financiering lagere overheid (in casu de gezonde financiering). Indien de netto kortlopende schuld de kasgeldlimiet overschrijdt, mogen geen nieuwe kapitaaluitgaven worden gedaan.

De maandelijkse totaalstaten met totaalcijfers van de korte schuld en de totaalcijfers van de vlottende middelen dienen tevens bij de Minister van Financiën ingediend te worden teneinde de totale schuldontwikkeling te volgen ten behoeve van de conjuncturele doelstelling van de Wet financiering lagere overheid (en voorheen ten behoeve van de monetaire doelstelling).

* *Besluiten tot het aangaan van geldleningen en rekening-courantovereenkomsten en besluiten tot het uitlenen van gelden en het waarborgen van geldelijke verplichtingen, door anderen aan te gaan* (artikel 192 van de Provinciewet) Deze inzendplicht¹⁰ dient ten

behoeve van het toezicht op de naleving door de provincies van de Wet financiering lagere overheid en het daarop gebaseerde Besluit leningvoorwaarden lagere overheid als instrument voor het monetaire en kapitaalmarktbeleid van het Rijk. Individuele leningbesluiten moeten, ingevolge de bedrijfseconomische doelstelling van de Wet financiering lagere overheid, voldoen aan de voorschriften van het Besluit leningvoorwaarden lagere overheid (thans nog ten aanzien van disagio, rentevaste periode, vreemde valuta en indexleningen). De individuele leningbesluiten zijn niet bedoeld om de toets op de kasgeldlimiet uit te voeren. Daarvoor dienen de hiervoor genoemde maandstaten.

* *De verordening met betrekking tot de organisatie van de administratie en het beheer van vermogenswaarden en de verordening met betrekking tot de controle op de administratie en op het beheer van vermogenswaarden (artikelen 216 tot en met 218 van de Provinciewet¹¹)*

Uit de toelichting blijkt dat het doel van de toezending is dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de verordeningen toetst aan de wet of aan krachtens de wet gegeven regels.¹² Ze hebben een cruciale betekenis in het kader van actief kasbeheer. Immers met deze verordeningen bepalen provinciale staten de kaders voor een rechtmatig en doelmatig beheer. De controlerende accountant kan op basis van deze regels beoordelen of de opzet en de feitelijke werking van de administratieve organisatie een rechtmatig en doelmatig beheer realiseren.

* Op grond van artikel 219 van de Provinciewet kan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties te allen tijde een onderzoek instellen naar de wijze waarop de administratie en het beheer worden

⁹ Artikel 204, eerste lid, van de Provinciewet bepaalt:

Gedeputeerde staten zenden de door provinciale staten vastgestelde jaarrekening vergezeld van de in artikel 201 bedoelde verslagen binnen twee weken na vaststelling, doch in ieder geval vóór 15 september van het jaar volgende op het begrotingsjaar aan Onze Minister.

¹⁰ Door middel van circulaire inzake het Beleidskader financieel toezicht zijn de provincies twee maal geattendeerd op deze inzendplicht: 28 juli 1994 (kenmerk IFLO94/19/U6) en 3 juli 1997 (kenmerk IFLO94/19/22).

¹¹ Deze artikelen bepalen:

Artikel 216

1. *Provinciale staten stellen bij verordening regels vast met betrekking tot de organisatie van de administratie en van het beheer van vermogenswaarden van de provincie. Deze regels dienen te waarborgen dat aan de eisen van doelmatigheid en controle wordt voldaan.*
2. *De administratie en het beheer, bedoeld in het eerste lid, worden verricht door de bij de in dat lid bedoelde regels aan te wijzen ambtenaren. Zij kunnen niet tevens griffier zijn.*

Artikel 217

1. *Provinciale staten stellen bij verordening regels vast met betrekking tot de controle op de administratie en op het beheer van vermogenswaarden van de provincie. Deze regels dienen onder meer te waarborgen dat de rechtmatigheid en de doelmatigheid van de administratie en het beheer worden getoetst.*
2. *De regels, bedoeld in het eerste lid, voorzien in de aanwijzing van een of meer accountants als bedoeld in artikel 393, eerste lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, belast met het onderzoek van de in artikel 201 bedoelde jaarrekening alsmede met het terzake uitbrengen van een verslag, dat behalve de verklaring bij de jaarrekening bevindingen bevat over de vraag of de administratie en het beheer voldoen aan eisen van rechtmatigheid en doelmatigheid.*

3. *Accountants als bedoeld in het tweede lid kunnen in provinciale dienst worden aangesteld. In dat geval worden zij door provinciale staten benoemd, geschorst en ontslagen.*
Artikel 98, tweede lid, is van overeenkomstige toepassing.

Artikel 218 van de Provinciewet bepaalt:

Gedeputeerde staten zenden de verordeningen, bedoeld in de artikelen 216 en 217, binnen twee weken na vaststelling door provinciale staten aan Onze Minister.

¹² Kamerstukken II 1985/86, 19 403, nr. 3, blz. 173.

* Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

gevoerd. Hoewel de vaststelling van de rekening door provinciale staten geschiedt, achtte de wetgever termen aanwezig voor een bepaling dat de Minister van Binnenlandse Zaken een onderzoek kan instellen. Een dergelijk onderzoek zal uiteraard niet in de plaats mogen treden van de normale controle. Het ligt in de rede dat de minister slechts een eigen onderzoek zal instellen als hij aanwijzingen heeft dat de provincie haar eigen verantwoordelijkheid in dezen ernstig veronachtzaamt.

b. Financiële activiteiten door decentrale overheden

Bij de activiteiten waarvan bij de provincie Zuid-Holland sprake is, gaat het om het uitbreiden van een treasury tot profit-center, waarbij het doel is winsten te maken door middelen aan te trekken die niet voor de uitoefening van de publieke taak benodigd zijn en deze vervolgens uit te lenen tegen een hogere rente. Het gaat daarbij dus om het aantrekken van middelen met het uitsluitende doel daarmee winst te maken.

Dit type activiteit onderscheidt zich van efficiënt middelenbeheer. Dat laatste is niet gericht op het creëren van (extra) liquiditeiten om daarmee inkomsten te genereren, maar op het egaliseren van fluctuaties in de liquiditeitspositie van overheden doordat lopende uitgaven en inkomsten in de praktijk niet synchroon lopen en het beheersen van renterisico's. Indien daarbij gebruik wordt gemaakt van goeде partijen worden hierbij niet meer dan beperkte risico's gelopen. Als goeде tegenpartijen gelden naar de normen van het Rijk andere overheden en financiële instellingen met tenminste een zogenaamde «A-rating».

Naar algemeen bestaande opvatting binnen het openbaar bestuur zijn risicovolle activiteiten geen taak voor overheden en behoren overheden bij het beheer van publieke middelen risico's zoveel mogelijk te mijden. Het is evident dat het aantrekken en uitzetten van leningen en het verlenen van garanties door openbare lichamen uitsluitend behoren te geschieden ten behoeve van de uitoefening van de publieke taak. Een beroep op de geld- en kapitaalmarkt met als oogmerk om daarmee opbrengsten te genereren zonder dat er sprake is van een activiteit uit hoofde van de publieke taak dient in deze opvatting te worden overgelaten aan de private sector¹³. Deze opvatting is bijvoorbeeld ook nog eens door de VNG in haar brief aan de leden over het treasurybeheer van 13 augustus jl. onder de aandacht gebracht.

De constitutionele autonomie van provincies en gemeenten (artikel 124 Grondwet)¹⁴ impliceert dat het deze – behoudens hetgeen bij of krachtens wet aan hun bevoegdheid is onttrokken – in beginsel vrij staat iedere activiteit te ondernemen die het bestuur van deze lichamen in het belang van de betrokken provincie of gemeente nodig oordeelt en die overigens tot hun huishouding kan worden gerekend. Dit betekent dat het grondwettelijk kader voor decentrale overheden in theorie ruimte laat om zelf hun financiële activiteiten te bepalen.

Overheden zijn de afgelopen jaren steeds actiever geworden op de geld- en kapitaalmarkt. Tevens heeft de treasury-functie bij decentrale overheden zich verder ontwikkeld. In dit verband wordt erop gewezen dat in 1995 de Staatssecretaris van Financiën, mede namens de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en de Minister van Verkeer en Waterstaat, een circulaire heeft gezonden aan de decentrale overheden inzake het gebruik van financiële derivaten in hun treasury-beleid¹⁵. Uitgangspunt is dat vanwege de publieke functie van de decentrale overheden en de omstandigheden dat zij als zodanig gemeenschapsgelden beheren, hun financiële beheer risicomijdend dient te zijn. Hiermee geeft de circulaire

¹³ Ook in het kader van «Markt en overheid» (Kamerstukken II 1996/97, 24 036, nr.45) is het onwenselijk dat de treasury-functie van decentrale overheden zich ontwikkelt tot een profit-center van zaken die buiten het eigen werkteerrein liggen.

¹⁴ Artikel 124, eerste lid, Grondwet: Voor provincies en gemeenten wordt de bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake hun huishouding aan hun besturen overgelaten.

¹⁵ Circulaire van 15 februari 1995, kenmerk BGW 95/48-M.

uitdrukking aan de algemene visie van de rijksoverheid op het omgaan met risico's in het treasury-beleid door decentrale overheden.

Dat genoemde activiteiten in strikte zin niet reeds expliciet verboden zijn in de vigerende wetgeving vloeit voort uit het feit dat het binnen het openbaar bestuur een vanzelfsprekendheid was dat decentrale overheden dergelijke activiteiten niet tot hun taak rekenden.

Sinds de inwerkingtreding van de Wet financiering lagere overheid in 1987 heeft zich een aantal wijzigingen op het gebied van financiële markten voorgedaan, zoals de komst van de euro (een goede positionering van lagere overheden op de euro-kapitaalmarkt) en nieuwe financiële producten. Tevens heeft de treasury-functie bij decentrale overheden zich verder ontwikkeld. De huidige Wet financiering lagere overheid biedt onvoldoende ruimte om in te spelen op deze ontwikkelingen, die vragen om een geactualiseerde benadering van de regels voor het financieel beheer. Tevens behoeven de doelstellingen van de Wet financiering lagere overheid actualisering in verband met het vervallen van de monetaire doelstelling. Overheden zijn de afgelopen jaren steeds actiever geworden op de geld- en kapitaalmarkt. Ontwikkelingen zoals die bij de provincie Zuid-Holland zich hebben voorgedaan zijn mede aanleiding geweest om deze activiteiten nader wettelijk in te kaderen. Ook in lijn met de MDW-operatie «Markt en Overheid» is de opname van regels hieromtrent nader geconcretiseerd.

In het wetsvoorstel Wet financiering lagere overheid 2000, dat sinds 9 juli jl. voor advies bij de Raad van State ligt, is een duidelijke norm opgenomen ten aanzien van het leengedrag door decentrale overheden. Het aantrekken en uitzetten van leningen en het verlenen van garanties door openbare lichamen, anders dan ten behoeve van de uitoefening van de publieke taak zal worden verboden, alsmede risicovol beleggen.

Over het wetsvoorstel is op 3 februari 1999, 14 april 1999 en 20 mei 1999 gesproken in het zogenoemde kapitaalmarktoverleg, waarin onder meer vertegenwoordigers van het Rijk en decentrale overheden zitting hebben. Over het ontwerp-wetsvoorstel is voorts advies uitgebracht door onder meer de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Deze organisaties onderschrijven de doelstellingen van het wetsvoorstel.

3. Uitvoering van het toezicht op de provincie Zuid-Holland

Een aantal van de gestelde schriftelijke vragen van verschillende leden van de Kamer heeft betrekking op de wijze waarop vanuit het Rijk het toezicht op de provincie Zuid-Holland is uitgeoefend. Ik merk op dat pas, wanneer de commissie-Van Dijk haar rapport heeft uitgebracht, een compleet beeld van de interactie tussen de provincie en mijn ministerie in het kader van het toezicht kan worden gegeven, want de bevindingen van de commissie-Van Dijk kunnen dan worden gespiegeld met mijn eigen bevindingen. Ik ben namelijk doende precies te onderzoeken hoe het toezicht vanuit mijn ministerie op de provincie Zuid-Holland de laatste jaren sinds de invoering van de nieuwe Provinciewet in dit specifieke geval feitelijk is uitgeoefend. Ook de commissie-Van Dijk heeft mij verzocht haar te informeren over de wijze waarop dit toezicht vanuit mijn ministerie heeft plaatsgevonden. Zodra het eigen onderzoek is afgerond en ik voorts over het rapport van de commissie-Van Dijk beschik, zal ik tot een volledige evaluatie en beoordeling van het toezicht op de provincie Zuid-Holland komen. Onderstaand geef ik enkele feitelijkheden weer.

- Het besluit van provinciale staten van 1988 dat gedeputeerde staten machtigde, voor zover hun dit in verband met de stand van de geldmarkt en de liquiditeitspositie van de provincie wenselijk

voorkwam, gelden kortlopend uit te zetten en aan te trekken, was bij het ministerie van BZK bekend. Dit besluit is, conform de toen vigerende wetgeving, goedgekeurd bij koninklijk besluit van 18 oktober 1988.

Het besluit van het college van gedeputeerde staten van 1995 om door intensivering van het kasbeheer te komen tot het vergroten van de jaarlijkse winst op de treasury-functie, werd eerst door het inzenden van het ambtsbericht van 28 juli 1999 bij het ministerie bekend.

- In lijn met de in het Beleidskader financieel toezicht van 3 juli 1997 geschetste toezichtsfilosofie heeft het begrotingstoezicht vanuit het ministerie van BZK zich primair gericht op het begrotingsevenwicht. Uit de door de provincie aangereikte gegevens ten behoeve van het jaarlijkse begrotingsonderzoek en het jaarlijks onderzoek van de rekeningen kwam niet het beeld naar voren dat de provincie Zuid-Holland een financieel beleid en beheer voerde dat vanuit die optiek aanleiding gaf tot interventie.

4. Slot

Het provinciebestuur van Zuid-Holland heeft een aantal maatregelen genomen om de genoemde activiteiten onmiddellijk te beëindigen en tot zorgvuldige afbouw van de leningenportefeuille over te gaan. Voorts is de commissie-Van Dijk ingesteld met als opdracht te onderzoeken hoe in de periode van 1987 tot heden inhoud is gegeven aan de treasury-functie en daarover voor 1 oktober a.s. te rapporteren.

Ik acht deze maatregelen gegeven de hiervoor beschreven primaire eigen verantwoordelijkheid van het provinciebestuur vooralsnog passend. Ik heb het provinciebestuur verzocht mij het onderzoeksrapport van de commissie-Van Dijk, alsmede alle andere voor de beoordeling van belang zijnde stukken ter kennis te willen brengen en mij mee te delen welke conclusie en maatregelen het provinciaal bestuur daaraan verbindt.

Het provinciebestuur is derhalve nu aan zet. Mede naar aanleiding van de bevindingen van de commissie-Van Dijk en de gevolgtrekkingen die het provinciaal bestuur daaraan verbindt, zal ik bezien of en zo ja welke stappen mijnerzijds aangewezen zijn. Daarbij zal ik tevens betrekken op welke punten het toezicht aanpassing behoeft.

Het wetsvoorstel Wet financiering lagere overheid 2000, dat thans bij de Raad van State ligt, biedt een geschikt aanknopingspunt om tot verbetering van het toezicht in deze te komen. Dat wetsvoorstel bevat een expliciet verbod zowel op het aantrekken van middelen die niet benodigd zijn voor de uitoefening van de publieke taak als op het risicovol beleggen. Waar de komende wetgeving duidelijke normen zal bevatten voor het financieel beheer, met name de treasury-functie, zal aan die normen in het kader van het financieel toezicht uiteraard de hand worden gehouden.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A. Peper