

Vergaderjaar 1999–2000

26 721

Financiële activiteiten provincie Zuid-Holland

Nr. 3

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 29 september 1999

1. Inleiding

Bij brief van 15 september jl. (zie bijlage) heeft de commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties mij verzocht om nadere informatie naar aanleiding van mijn brief aan de commissie van diezelfde datum over de financiële activiteiten van de provincie Zuid-Holland. De commissie gaf tevens aan voornemens te zijn met mij in overleg te treden over dit onderwerp; inmiddels is dit overleg bepaald op donderdag 7 oktober a.s.

Met deze brief voldoe ik, mede namens de minister van Financiën, voor zover het het toezicht vanwege zijn ministerie betreft, aan het verzoek van de commissie. Ik wijs erop dat ik in paragraaf 4.3 van de brief verslag doe van het precieze onderzoek naar het toezicht vanuit mijn ministerie op de provincie Zuid-Holland waarvan ik sprak in de aanvang van onderdeel 3 van mijn brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer van 7 september jl. (26 721, nr. 1).

In deze brief concentreer ik mij op het toezicht dat door mijn ministerie is uitgeoefend. Over de relatie met de resultaten van de Onafhankelijke Onderzoekscommissie Geldleningen Zuid-Holland (commissie-Van Dijk) liet ik mij uit in het zo-even bedoelde onderdeel van mijn brief van 7 september jl. Volledigheidshalve vermeld ik nog dat, naar verwachting, de commissie-Van Dijk op 1 oktober a.s. haar rapport zal aanbieden aan provinciale staten van Zuid-Holland. Provinciale staten zullen vervolgens op 6 oktober a.s. over dat rapport debatteren.

De brief is als volgt opgebouwd:

- in paragraaf 2 wordt een overzicht gegeven van de acties die ik heb ondernomen, dan wel heb doen ondernemen vanaf het moment dat

mij berichten bereiken over risicovolle geldmarktactiviteiten van de provincie Zuid-Holland.

- paragraaf 3 geeft een beschrijving van de formele regels waarin het (financiële) toezicht op de medeoverheden is gekaderd, alsmede van de staatsrechtelijke visie die de (grond)wetgever in de voorbije decennia tot deze inkadering inspireerde;
- de feitelijke werking van het financiële toezicht op de provincies in het algemeen en op Zuid-Holland in het bijzonder, wordt uiteengezet in paragraaf 4. Allereerst wordt de dagelijkse toezichtspraktijk op de betreffende afdeling van mijn ministerie beschreven. Vervolgens besteed ik aandacht aan de feiten en omstandigheden zoals die naar voren zijn gekomen in het interne onderzoek. Het toezicht door het ministerie van Financiën is aan de orde in paragraaf 4.4. Tenslotte geef ik de bevindingen weer uit het inmiddels afgesloten externe onderzoek van Deloitte en Touche. In verband daarmee zal ik aangeven waarom ik heb gemeend niet te moeten volstaan met een intern onderzoek, maar daarnaast behoefte had aan een externe toets;
- in paragraaf 5 kom ik tot een beoordeling van het toezicht op Zuid-Holland, zoals dat op grond van de relevante regelgeving, het Beleidskader toezicht 1997 en de gegroeide toezichtspraktijk heeft plaatsgevonden. Mede op basis van de conclusies van het interne en het externe onderzoek, zal ik aangeven op welke onderdelen de toezichtsregels en de toezichtspraktijk aanvulling of verbetering behoeven. Reeds nu stel ik daarbij voorop dat voor mij de (grond)wettelijk verankerde essentie van de inrichting van ons decentrale binnenlands bestuur uitgangspunt blijft, dat wil zeggen een autonome positie van gemeenten en provincies als volwaardige bestuurslagen met een open huishouding en een grote mate van beleidsvrijheid bij de medebehartiging van publieke taken; een toezichtsrelatie die enerzijds die positie respecteert, en die anderzijds het Rijk in staat stelt zijn finale verantwoordelijkheid voor het functioneren van het bestuurlijk systeem waar te maken;
- hiervan uitgaande zal ik in paragraaf 6 schetsen welke verbeteringen in mijn visie noodzakelijk zijn. Ten eerste de nieuwe Wet Financiering lagere overheid 2000 (verder te noemen: Wet Filo 2000) die onder meer het verbod expliciteert voor provincies en gemeenten om bankachtige activiteiten te ontplooiën. Het voorstel voor een Wet Filo 2000 ligt momenteel om advies bij de Raad van State. In de tweede plaats dient verzekerd te worden dat de regels die beogen het toezicht adequaat te laten verlopen, worden nageleefd. Strakker en actiever dan voorheen zal mijn ministerie erop toezien dat aan informatieverplichtingen en financiële normen die in de wet aan provincies en gemeenten zijn opgelegd, wordt voldaan. Anderzijds moet provincies en gemeenten worden ingescherpt dat het niet-nakomen van deze informatieverplichtingen de bijl legt aan de wortel van het systeem van toezicht-op-afstand dat door de (grond)wetgever is beoogd. Volwaardige, volwassen relaties tussen de drie bestuurslagen behelzen voor elk van die lagen ten minste de plicht datgene te doen wat de andere in staat stelt hun verantwoordelijkheden – ook en vooral op afstand – te effectueren.

Terwille van de duidelijkheid zal ik in het vervolg van deze brief spreken van «bankachtige activiteiten» van de provincie Zuid-Holland. Daaronder versta ik al hetgeen in de loop der voorbije jaren, op enigerlei moment, is aangeduid met termen als: bankieren, near banking, gebruik van de treasury als profit-center, intensivering van het (actief) kasbeheer, waarbij

ik mij overigens bewust ben van de onderscheiden inhoud en duiding van deze termen.

Als bijlagen bij deze brief voeg ik bij¹:

1. Ambtsbericht van de provincie Zuid-Holland, brief van gedeputeerde staten 28 juli 1999, DSZC/341419.
2. Bijlagen bij het ambtsbericht van de provincie Zuid-Holland.
3. Brief van de minister van BZK aan de colleges van gedeputeerde staten van de provincies van 27 september 1999, IFLO99/U85130.
4. Opdracht aan Deloitte en Touche Registeraccountants Adviesgroep Overheid/Non profit sector d.d. 13 september 1999.
5. Rapport van Deloitte en Touche inzake «Onderzoek feitelijke uitvoering toezicht op basis Beleidskader financieel toezicht, de Provinciewet en de Wet Financiering Lagere Overheden met betrekking tot de provincie Zuid-Holland» d.d. 28 september 1999.
6. Brief van de departementale Accountantsdienst inzake de beoordeling rapport Deloitte en Touche «Toezicht Provincie Zuid-Holland» d.d. 28 september 1999, DA99/U85804.
7. Brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken aan de provinciebesturen d.d. 3 juli 1997, IFLO94/19/22 (Beleidskader financieel toezicht)

2. Overzicht van activiteiten sinds medio juli 1999

Terstond nadat de berichten over de bankachtige activiteiten van de provincie Zuid-Holland mij bekend waren geworden, heb ik de provincie verzocht mij te informeren over de juistheid van deze berichten, de aard en omvang van de verstrekte geldleningen en de daaraan ten grondslag liggende besluitvorming (brief van 12 juli 1999, IFLO99/U76901). In diezelfde week (op 15 juli) heb ik daarover ook gesproken met de commissaris van de Koningin, mevrouw ir. J.M. Leemhuis-Stout. Het gevraagde ambtsbericht is mij toegezonden bij brief van gedeputeerde staten van 28 juli 1999 (DSZC/341419). Het is bijgevoegd als bijlage 1. De bijlagen bij het ambtsbericht zijn als bijlage 2 bij deze brief gevoegd.

Inmiddels had ik mijn ambtenaren opgedragen de op mijn ministerie beschikbare informatie over de Zuid-Hollandse activiteiten in dezen te verzamelen.

Naar aanleiding van een opdracht van de Ministerraad d.d. 16 juli tot het voorbereiden van een notitie inzake de formele aspecten van het toezicht op het (actief) kasbeheer door provincies en gemeenten, is een interdepartementale taakgroep geformeerd. Deze taakgroep stond onder voorzitterschap van de directeur Bestuurlijke en Financiële Organisatie van mijn ministerie en bestond voorts uit ambtenaren van Algemene Zaken, Financiën en mijn ministerie. Dit onderzoek ligt ten grondslag aan paragraaf 3.3. van deze brief.

Voorts heeft de taakgroep een onderzoek verricht naar de werking van het departementale toezicht op de provincie Zuid-Holland sinds de inwerkingtreding van de nieuwe Provinciewet in 1994. Dit onderzoek vormt de basis voor paragraaf 4.3. van deze brief.

Ik heb mijn ambtenaren voorts opdracht gegeven na te gaan of activiteiten waarvan in Zuid-Holland was gebleken, wellicht ook in andere provincies en gemeenten werden ontplooid. In verband daarmee heb ik een brief gezonden aan de colleges van gedeputeerde staten van de andere provincies (brief van 22 juli 1999, IFLO99/U78302). In die brief heb ik gesteld dat uit de mij ter beschikking staande informatie (door provincies ingezonden stukken, met name over omvang en verloop van de kortlopende middelen en schulden) niet blijkt dat de provincies zich bezighouden met bankachtige activiteiten. Ik heb gevraagd of gedepu-

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

teerde staten dit oordeel kunnen bevestigen. Dat hebben zij omstreeks 1 augustus gedaan. Voorts heb ik de provincies als toezichthouder gevraagd mij te rapporteren over de vraag of gemeenten zich met bankachtige activiteiten bezighouden. Die laatste vraag heb ik ook voorgelegd aan gedeputeerde staten van Zuid-Holland. Bij eerste beschouwing lijken de antwoorden op die vraag het beeld op te leveren dat gemeenten zich niet met bankachtige activiteiten bezighouden. Niettemin riep de beantwoording in haar geheel bezien bij mij een aantal nadere vragen op. Ik heb daarom besloten de provincies te vragen, eventueel door middel van nader en diepgaander onderzoek, vast te stellen of er sprake is van risico's die gemeenten lopen met betrekking tot (mogelijk) aan bedrijven verstrekte leningen, het kopen van derivaten of andere activiteiten die gericht zijn op het maken van winsten door middelen aan te trekken die niet voor de uitoefening van de publieke taak nodig zijn en vervolgens tegen een hogere rente uit te lenen (brief van 27 september jl., IFLO99/U85130; bijgevoegd als bijlage 3). Ik heb gevraagd mij daarover uiterlijk 31 oktober a.s. te rapporteren. Een en ander heb ik de Voorzitter van de Tweede Kamer bericht bij mijn brief van 28 september jl. (IFLO99/U85819). Zodra ik de antwoorden van de provincies heb ontvangen zal ik de Tweede Kamer daarover informeren. 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 worden 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.

Teneinde de objectiviteit te waarborgen van de informatie over het op Zuid-Holland uitgeoefende toezicht dat onder mijn verantwoordelijkheid heeft plaatsgevonden, heb ik op 13 september 1999 een onderzoeksopdracht verstrekt aan het bureau Deloitte en Touche. Nagegaan moest worden hoe het toezicht op de provincie Zuid-Holland is geregeld, feitelijk is uitgevoerd en vastgelegd. De onderzoeksopdracht en het onderzoeksrapport heb ik bij deze brief gevoegd als bijlagen 4 en 5. Op dit onderzoek kom ik nog uitgebreid terug in paragraaf 4 van deze brief. Het onderzoek is begeleid door de departementale accountantsdienst. Het verslag van de accountantsdienst d.d. 28 september 1999, DA99/U85804, is bijgevoegd als bijlage 6.

Tenslotte meld ik dat de commissie-Van Dijk mij bij een brief van 9 augustus 1999 enkele vragen heeft voorgelegd ten behoeve van haar onderzoek. In reactie daarop heb ik de commissie op 7 september, naar de wetenschap van dat moment, geïnformeerd; door mijn tussenkomst zijn enkele ambtenaren van mijn ministerie op 14 september jl. door de commissie gehoord.

3. Formeel kader van het (financiële) toezicht

3.1. Algemeen

Aan het einde van de jaren zeventig was in politiek en bestuurlijk Nederland de overtuiging gemeengoed dat de centralisatie die in de loop der tijd had plaatsgevonden in de bestuurlijke verhoudingen tussen Rijk en medeoverheden moest worden gekeerd. Doeltreffendheid, doorzichtigheid, samenhang en democratische controlebaarheid van vooral het lokale bestuur waren in veel gevallen aangetast. In veel beleidssectoren

had de autonome taakbehartiging plaats gemaakt voor de veelal strak gereguleerde taakbehartiging in medebewind. Voor zover de autonome taakbehartiging intact was gebleven had de hogere overheid daarop via subsidiëring een grote invloed gekregen. De vitale rol die het lokale bestuur dient te spelen in een goed functionerend openbaar bestuur was dientengevolge ernstig in het gedrang gekomen. In reactie daarop kwam een brede decentralisatiebeweging op gang die gericht was op vergroting van beleidsbevoegdheid en beleidsvrijheid voor gemeenten en provincies. Die beweging liep uit op de door de regering in 1980 uitgebrachte Decentralisatienota, die in nauw overleg met de bestuurlijke partners op gemeentelijk en provinciaal niveau was voorbereid. In de Decentralisatienota en het daarop gevolgde Decentralisatieplan (kamerstukken II, 1982–1983, 16 492, nrs. 7–8), werd een viertal sporen uitgezet waarlangs de vergroting van beleidsbevoegdheid en beleidsvrijheid moest worden verwezenlijkt:

- decentralisatie van taken en bevoegdheden;
- terugdringen van specifieke uitkeringen ten gunste van de algemene uitkering;
- de opnemings in de wetgeving van overleg- en hoorplichtbepalingen, en
- sanering van bestuursinstrumenten (planning, informatie, toezicht).

Na de parlementaire instemming met het Decentralisatieplan is de uitwerking van de vier sporen ter hand genomen. De voorstellen die opeenvolgende kabinetten hebben voorbereid, konden veelal op brede steun in de Staten-Generaal rekenen. Ik beperk mij hier verder tot de sanering c.q. vereenvoudiging van het toezicht.

Centrale gedachte daarbij zou moeten zijn de eerbiediging van de eigen, grondwettelijk gegarandeerde positie van de medeoverheden en de daaruit voortvloeiende verantwoordelijkheden en verplichtingen.

Uitwerking van deze gedachte had in hoofdzaak twee consequenties. In de eerste plaats moest een eind worden gemaakt aan de situatie dat in menige bijzondere wet, veelal zonder afdoende motivering, werd afgeweken van de algemene toezichtsregels uit de toenmalige gemeentewet en Provinciewet. Ten tweede zou het toezicht vooraf (goedkeuring, machtiging, toestemming, ontheffing etc.) tot de, te motiveren, uitzonderingen moeten gaan behoren. Als regel zou moeten kunnen worden volstaan met toezicht achteraf; die figuur past immers beter bij het idee van drie volwaardige bestuurslagen die, (samen)werkend vanuit eigen verantwoordelijkheid, hun publieke taken vervullen.

3.2. Grondwet, Gemeentewet, Provinciewet

In de jaren tachtig en het begin van de jaren negentig heeft de sanering van het toezicht haar juridisch fundament gekregen in het kader van de algehele herzieningen van de Grondwet (1983) en de organieke wetgeving (1994). Op basis van de betreffende, hieronder te vermelden bepalingen is vervolgens de bijzondere wetgeving opgeschoond.

Artikel 132, tweede, derde en vierde lid, van de Grondwet luiden:

- «2. De wet regelt het toezicht op (gemeentelijke en provinciale) besturen.
3. Besluiten van deze besturen kunnen slechts aan voorafgaand toezicht worden onderworpen in bij of krachtens de wet te bepalen gevallen.
4. Vernietiging van besluiten van deze besturen kan alleen geschieden bij koninklijk besluit wegens strijd met het recht of het algemeen belang.»

Blijkens de toelichtende parlementaire stukken is de strekking van deze regeling dat de wetgever bij de vervulling van zijn opdracht vervat in het tweede lid terughoudendheid in acht neemt, teneinde de in artikel 124, eerste lid, van de Grondwet vastgelegde autonomie van provincies en gemeenten zoveel mogelijk te ontzien. Om dat te bereiken wordt inzake het toezicht vooraf in het derde lid een wettelijke basis voor instelling van

zulk toezicht vereist. Het toezicht achteraf kan enkel worden uitgeoefend door de Kroon op de gronden in het vierde lid vermeld.

De grondwettelijke bepalingen omtrent het toezicht zijn in 1994 uitgewerkt in de Gemeentewet (artikelen 259 en 268) en de Provinciewet (artikelen 253 en 261). Op hun beurt waren zij dé inspiratiebron voor de Algemene wet bestuursrecht toen die een regeling moest treffen voor goedkeuring en vernietiging van besluiten in het algemeen (vgl. de afdelingen 10.2.1, 10.2.2 en 10.2.3 Awb).

In het bijzonder in de toelichtende stukken bij de ontwerp-Gemeentewet zijn omvangrijke passages opgenomen over motieven voor en modaliteiten van (financieel) toezicht (zie kamerstuk 19 403, nr. 3, blzz. 13 t/m 23). Daarin klinkt steeds weer de kerngedachte door: eerbiediging van de autonomie; vergroting van de beleidsvrijheid; insnoering van en terughoudendheid met toezicht. Dit laatste zou, in de Gemeentewet en in de bijzondere wetten, op verschillende wijzen geconcretiseerd moeten worden: vervangen van toezicht vooraf door meldings- of toezendingsplichten, strakkere normering van het toezicht of geheel afschaffen van het voorafgaand toezicht.

Bij de schriftelijke behandeling van de ontwerp-Provinciewet werd de voorkeur voor toezicht achteraf boven preventief toezicht als een gegeven beschouwd. Het debat dat dienaangaande bij de behandeling van de ontwerp-Gemeentewet was gevoerd was maatgevend voor de provinciewetgever.

Het is nog van belang te wijzen op de artikelen 115 van de Gemeentewet en 113 van de Provinciewet, de zogenaamde concordantie-artikelen. Zij bepalen dat een medebewindswet slechts van Gemeentewet of Provinciewet mag afwijken wanneer dat bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het in die medebewindswet te dienen openbaar belang. De gronden voor die afwijking moeten bovendien in de toelichting bij het wetsvoorstel worden opgenomen. Toegespitst op het (financiële) toezicht, is de betekenis van deze artikelen dat niet dan om zwaarwegende redenen de wetgever mag afwijken van de principiële keuze door de organieke wetgever ten gunste van toezicht achteraf. Ik geef daarvan twee voorbeelden. Artikel 203 van de Gemeentewet bepaalt dat, indien de begroting van een gemeente naar het oordeel van gedeputeerde staten niet in evenwicht is en blijkens de meerjarenraming niet aannemelijk is dat in de eerstvolgende jaren een evenwicht tot stand zal worden gebracht, die begroting de goedkeuring vooraf behoeft van gedeputeerde staten. De ratio van het toezicht vooraf is hier gelegen in het voorkomen van een financiële ontsporing door een gemeente, die uiteindelijk tot een beroep op de collectiviteit zou kunnen leiden.

Tweede voorbeeld: een in het kader van herindeling op te heffen gemeente zou in de verleiding kunnen komen besluiten te nemen met zodanige financiële gevolgen dat die de nieuw te vormen gemeente zwaar zouden belasten. Ingevolge artikel 25 van de Wet algemene regels herindeling (Wet Arhi) kunnen gedeputeerde staten bepalen dat door hen aan te wijzen besluiten van de op te heffen gemeente aan goedkeuring vooraf door gedeputeerde staten zijn onderworpen.

3.3. Het financiële toezicht op de provincie

3.3.1. Achtergronden

Sedert de herstructurering van het financieel toezicht op gemeenten en provincies door Thorbecke, is de bestuurlijke context waarin dat toezicht functioneert ingrijpend veranderd. In Thorbecke's tijd waren de medeoverheden in financieel opzicht nagenoeg onafhankelijk van het Rijk.

Het preventieve toezicht op de financiën was een van de weinige instrumenten waarmee het Rijk een zekere sturing en afstemming van beleid kon bewerkstelligen. Door een complex van factoren is het eigen belastinggebied van de medeoverheden in de loop der jaren evenwel sterk ingeperkt, en daarmee de eigen beleidsruimte. Als gevolg van een exponentiële groei van allerlei andere toezichtsvormen en specifieke uitkeringen zijn gemeenten en provincies sterk beknot in hun mogelijkheden om zelfstandig een efficiënt en slagvaardig beleid te voeren. Tegen deze achtergrond is eind jaren zeventig de functie van het financiële toezicht heroverwogen. Geconcludeerd werd dat voor preventief financieel toezicht als sturingsinstrument geen plaats meer was. Voor zover het Rijk behoefte had aan sturing van het gemeentelijk of het provinciaal beleid, diende dit niet te gebeuren via voorafgaand toezicht op de begrotingen, maar via normstelling bij of krachtens de wet. Anderzijds werd erkend dat een zekere mate van financieel toezicht nodig bleef, omdat voorkomen moest worden dat een gemeente of een provincie een zodanig financieel beleid zou voeren dat zij in een uitzichtloze financiële positie zou komen te verkeren. In lijn met de algemene toezichtsfilosofie die toentertijd in ontwikkeling was, werd geoordeeld dat toezicht achteraf voldoende was om, met inachtneming van de grondwettelijke positie van de provincie en de gemeente, die doelstelling te bereiken. Vanuit die invalshoek is in titel IV van de Provinciewet een stelsel van normen ontwikkeld ter regeling van de financiën van de provincie en het toezicht daarop.

3.3.2. Verantwoording en controle op provinciaal niveau

Volgens de begrotingsnormen uit Hoofdstuk XIII van de Provinciewet en het Besluit comptabiliteitsvoorschriften 1995 dient de begroting reëel materieel in evenwicht te zijn. 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 moeten deze risico's worden omschreven in de risicoparagraaf. De toezichthouder, in casu de minister van BZK, kan een en ander dan betrekken bij zijn beoordeling of er sprake is van reëel materieel begrotingsevenwicht.

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 eigen verantwoordelijkheid van de provincie, op provinciaal niveau te geschieden. Voor het Rijk is pas een rol weggelegd in het kader van het toezicht achteraf. De Provinciewet geeft de voorschriften en instrumenten die provinciale staten in de gelegenheid stellen controle uit te oefenen op het financieel beheer, het (actief) kasbeheer daaronder begrepen. 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. Die verordening is het kader 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.

De commissaris van de Koningin heeft geen specifieke taken in het kader van het financieel beheer, maar heeft als voorzitter van zowel provinciale staten als gedeputeerde staten een eigen verantwoordelijkheid bij het totstandkomen van de besluiten van deze organen. Indien namelijk een van deze organen een besluit overweegt, dat naar zijn oordeel in zodanige mate strijdig is met het recht of het algemeen belang dat het voor vernietiging in aanmerking komt, dient de commissaris van de Koningin 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 verantwoordelijk 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 – en in 1995 vastgestelde – ambtsinstructie. Voor de uitoefening van deze taken is de commissaris van de Koningin uitsluitend verantwoordelijk schuldig aan de regering c.q. de minister van BZK en niet aan provinciale staten.

Alleen ten aanzien van de taken genoemd in de ambtsinstructie¹ bestaat er dus een directe verantwoordingsrelatie tussen minister 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 te brengen van de minister wie het aangaat.

¹ 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 politiefunctionarissen.

3.3.3. Toezicht door het Rijk

De totstandkoming van de nieuwe Gemeentewet en de nieuwe Provinciewet (1994) heeft, zoals hiervoor is uiteengezet, 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. In lijn daarmee is gekozen voor een, zowel in algemeen bestuurlijk als in financieel opzicht, terughoudend toezicht. Toezicht achteraf (repressief) is daarbij het uitgangspunt. Dit houdt in dat eenmaal genomen besluiten kunnen worden getroffen door toepassing van het

(spontane) vernietigingsrecht van de Kroon. Voor preventieve toezichtsbepalingen in de bijzondere wetgeving bestaat daarnaast weinig ruimte aangezien zij te zeer een inmenging vormen in de taakbehoortiging 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.

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 vernietiging². De 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 de versterkte erkenning van eigen verantwoordelijkheid. Provincies oefenen het financieel toezicht uit op gemeenten, het Rijk op de provincies. De erkenning van een eigen verantwoordelijkheid van de decentrale overheden betekent evenwel niet dat het financieel toezicht kan worden gemist. Als gezegd moet voorkomen 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 c.q. op die van de rijksoverheid.

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 van aard (ingrijpen achteraf). Vormen van preventief toezicht (voorafgaande goedkeuring) zijn in bijzondere, in de wet vastgelegde 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, hetgeen uiteindelijk zou kunnen leiden tot een aanvullend beroep op de collectieve middelen. Tevens kan het aangewezen zijn in te grijpen wanneer niet aan wettelijke voorschriften is voldaan.

² Kamerstukken II 1991/92, 21 427, nr. 21.

De concrete uitwerking van het terughoudende begrotingstoezicht is neergelegd in het Beleidskader financieel toezicht 1997. Dit is na overleg met de provincies vastgesteld. 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 stijl³. In deze circulaire, bijgevoegd als bijlage 7, 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, het zij herhaald, 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.

3.3.4. Informatievoorziening in verband met het financieel toezicht

Conditio sine qua non voor de uitoefening van elk toezicht achteraf is dat de toezichthouder tijdig over juiste en volledige informatie beschikt. Dat geldt uiteraard ook voor het financieel toezicht. De provincies dienen in dat kader de volgende informatie aan de minister van BZK 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).
- De rekening, binnen twee weken na vaststelling, doch uiterlijk 15 september van het jaar volgend op het desbetreffende dienstjaar. De rekening dient vergezeld te gaan van het accountantsverslag (artikel 204, eerste lid, van de Provinciewet).
- 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 «Voorzieningen», «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 BZK een opgave te verstrekken van de liquiditeitspositie. Dit gebeurt op de zogenaamde staten F1A. Doel is toe te zien op de bedrijfseconomische doelstelling van de Wet Filo (in casu de gezonde financiering). Indien de netto kortlopende schuld de zogeheten 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

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

schuldontwikkeling te volgen ten behoeve van de conjuncturele doelstelling van de Wet Filo (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 inzendplicht moet het toezicht mogelijk maken op de naleving door de provincies van de Wet Filo en het daarop gebaseerde Besluit leningvoorwaarden lagere overheid als instrument voor het monetaire en kapitaalmarktbeleid van het Rijk. Afzonderlijke leningbesluiten moeten, ingevolge de bedrijfseconomische doelstelling van de Wet Filo, voldoen aan de voorschriften van het Besluit leningvoorwaarden lagere overheid (thans nog ten aanzien van disagio, rentevaste periode, vreemde valuta en indexleningen). De afzonderlijke 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 Provinciewet⁴).
Uit de toelichting blijkt dat het doel van de toezending is dat de minister van BZK de verordeningen toetst aan de wet of aan krachtens de wet gegeven regels. 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 mogelijk maken.
- Op grond van artikel 219 van de Provinciewet kan de minister van BZK te allen tijde een onderzoek instellen naar de wijze waarop de administratie en het beheer worden gevoerd. Hoewel de vaststelling van de rekening door provinciale staten geschiedt, achtte de wetgever termen aanwezig voor een bepaling dat de minister van BZK 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 verantwoordelijkheden ernstig veronachtzaamt.

3.3.5. Financiële activiteiten door decentrale overheden

Bij de activiteiten van de provincie Zuid-Holland waarvan in de Ceteco-affaire sprake is, gaat het om het uitbreiden van een treasury tot profitcenter, 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 op het beheersen van renterisico's. Indien daarbij gebruik wordt gemaakt van goeude partijen wordt niet meer dan een beperkt risico gelopen. Als goeude tegenpartijen gelden

⁴ 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.

naar de normen van het Rijk andere overheden en financiële instellingen met tenminste een zogenaamde «A-rating».

Overheden dienen geen risicovolle financiële activiteiten te ontplooiën; zij horen bij het beheer van de hun toevertrouwde 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 te worden overgelaten aan de private sector⁵. 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 impliceert dat het hun – 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 aard en omvang van hun financiële activiteiten te bepalen.

Overheden zijn de afgelopen jaren 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-beleid⁶. Uitgangspunt is dat, wegens 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 uitdrukking aan de algemene visie van de rijksoverheid op het omgaan met risico's in het treasury-beleid door decentrale overheden.

Het feit dat binnen het openbaar bestuur als vanzelfsprekend werd aangenomen – zonder dat het met zoveel woorden verboden is – dat decentrale overheden risicovolle bankachtige activiteiten niet tot hun taak rekenden, is uitgangspunt geweest bij de toezichtsbenadering. De autonome ruimte die de Grondwet hier lijkt te bieden, wordt derhalve ingeperkt door de pre-constitutionele aanname dat activiteiten van overheden steeds tot hun publieke taak moeten zijn te herleiden.

Sinds de inwerkingtreding van de Wet Filo 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 het verschijnen van nieuwe financiële producten. Tevens heeft de treasury-functie bij decentrale overheden zich verder ontwikkeld. De huidige Wet Filo biedt onvoldoende ruimte om in te spelen op deze ontwikkelingen, die vragen om een geactualiseerde benadering van de regels voor het financieel beheer. Voorts behoeven de doelstellingen van de Wet Filo actualisering in verband met het vervallen van de monetaire doelstelling. Om al deze redenen is besloten een nieuwe Wet Filo voor te bereiden. In paragraaf 6 van deze brief ga ik nader op die binnen afzienbare termijn aan de Tweede Kamer aan te bieden nieuwe regeling in.

⁵ 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 werkterrein liggen.

⁶ Circulaire van 15 februari 1995, kenmerk BGW 95/48-M.

4. Het financiële toezicht op Zuid-Holland

4.1. Inleiding

In onderdeel 4.2. van deze paragraaf wordt uiteengezet hoe in de dagelijkse praktijk het financiële toezicht op de provincie wordt uitgeoefend door de Inspectie Financiën lokale en provinciale overheden (IFLO), de betrokken afdeling van mijn ministerie.

In paragraaf 4.3. geef ik weer hoe het toezicht op de financiële activiteiten van de provincie Zuid-Holland sinds de inwerkingtreding van de nieuwe Provinciewet heeft gewerkt; ik geef tevens aan tot welke bevindingen mij dit leidt.

In paragraaf 4.4. wordt het door het ministerie van Financiën op de provincie Zuid-Holland uitgeoefende toezicht beschreven.

Omdat ik grote waarde hecht aan een zorgvuldige, dus objectieve evaluatie van de wijze waarop het toezicht op de provincie Zuid-Holland vanuit mijn ministerie heeft plaatsgevonden, heb ik op 13 september jl. een opdracht tot extern onderzoek naar dat toezicht verstrekt aan Deloitte en Touche. Het onderzoeksrapport is mij aangeboden op 24 september jl. De bevindingen uit dat rapport zijn hierna opgenomen in paragraaf 4.5.

4.2. De dagelijkse praktijk van het toezicht op de provincies

Het financieel toezicht kan worden onderscheiden in begrotingstoezicht en overig financieel toezicht.

Tot het begrotingstoezicht behoort het toezicht op de begroting, de wijzigingen daarvan en de jaarrekening.

Onder overige financieel toezicht wordt verstaan het toezicht op andere besluiten die de financiële positie raken en waarvoor een inzendplicht ingevolge de Provinciewet en de Wet Filo geldt (i.c. alle besluiten betreffende geldleningen en de besluiten tot vaststelling van de beheers- en controleverordeningen, alsmede de zogenaamde staten F1A en F2A).

4.2.1 Begrotingstoezicht

De doelstelling van het begrotingstoezicht op de provincies is te voorkomen dat door provinciebesturen een zodanig financieel beleid en beheer wordt gevoerd dat ze in een uitzichtloze positie geraken zodat een beroep op de rijksoverheid moet worden gedaan.

Dit toezicht wordt uitgeoefend op basis van een aantal beoordelingscriteria en definities zoals opgenomen in het Beleidskader financieel toezicht (brief van 3 juli 1997, IFLO94/19/22).

In dat beleidskader is zowel voor de toezichthouder als de instantie waarop het toezicht wordt uitgeoefend een gemeenschappelijk begrippenkader tot stand gebracht.

Bij de beoordeling van de begroting wordt met name bezien in welke mate deze materieel (dat wil zeggen: niet slechts formeel boekhoudkundig) en structureel in evenwicht is. Dit betekent dat structurele lasten gedekt behoren te zijn door structurele baten. Daarbij wordt ook aandacht besteed aan het realiteitsgehalte van de begroting. De in de begroting voor de diverse taken opgenomen volumes behoren dus zodanig te zijn dat taken en activiteiten naar behoren kunnen worden uitgevoerd en dit bijvoorbeeld niet leidt tot achterstallig onderhoud. Voorts worden de in de begroting opgenomen incidentele lasten en baten in beeld gebracht. Dit laatste met name omdat deze een vertekend beeld kunnen geven van het (structurele) saldo van de begroting.

Andere aandachtspunten bij de beoordeling zijn:

- controle van de interne consistentie tussen begroting en bijlagen enerzijds en bijlagen onderling anderzijds;
- mogelijke risico's die het begrotingsevenwicht aan kunnen tasten, zoals deze blijken uit de bij de begroting overgelegde risicoparagraaf;
- mogelijke strijd met het recht of het algemeen belang voor zover dit de financiële besluitvorming als zodanig betreft (bijvoorbeeld: het niet voldoen aan de in het Besluit comptabiliteitsvoorschriften 1995 voorgeschreven minimale informatie-vereisten, als gevolg waarvan provinciale staten zich geen goed beeld meer kunnen vormen om tot een juist oordeel te komen).

Indien geconcludeerd wordt dat een begroting niet materieel in evenwicht is, wordt bezien of dit evenwicht binnen de termijn van de meerjarenraming hersteld kan worden via eenzelfde soort toets op deze meerjarenraming.

Blijkt hieruit dat het evenwicht binnen die termijn (3 jaar na begrotingsjaar) niet kan worden hersteld, dan behoort van rechtswege preventief toezicht te worden ingesteld (artikel 207 Provinciewet). Als voorbeeld kan hier genoemd worden de instelling van preventief toezicht op de begrotingen voor 1995 van de provincies Drenthe en Zeeland.

In een dergelijke situatie wordt vervolgens op bestuurlijk niveau (dat wil zeggen: door minister/staatssecretaris enerzijds en gedeputeerde staten anderzijds) schriftelijk of zo nodig mondeling gecommuniceerd om te bezien welke condities (bijvoorbeeld ombuigings- en bezuinigingsoperaties) noodzakelijk zijn en uiteindelijk zullen moeten worden gerealiseerd ten einde de financiële zelfstandigheid in de toekomst te waarborgen. Leidt dit overleg tot het gewenste resultaat, dan kan de begroting worden goedgekeurd.

Bij de ministeriële beschikking houdende goedkeuring kan worden bepaald voor welk soort begrotingswijzigingen het, aanvankelijk algemeen geldende, goedkeuringsvereiste vervalt. In de hiervoor genoemde voorbeelden van de provincies Drenthe en Zeeland betrof dit begrotingswijzigingen met tenminste een budgettair neutraal karakter, dat wil zeggen dat het saldo van baten en lasten in de begrotingswijziging nihil of positief is, zodat de begrotingspositie niet wordt verslechterd.

Ingevolge artikel 193 van de Provinciewet behoren provinciale staten erop toe te zien dat de begroting in evenwicht is. Teneinde deze verantwoordelijkheid te benadrukken is medio 1997 in overleg tussen de toenmalige staatssecretaris van BZK en het Interprovinciaal Overleg (IPO) afgesproken dat, met ingang van het begrotingsjaar 1998 bij wijze van experiment gedurende 3 jaar, de provincies zelf de begroting en rekening zouden toetsen aan de hand van een door BZK in overleg met de provincies ontwikkeld rekenmodel en de betreffende gegevens langs elektronische weg zouden aanleveren. Op basis van deze zelftoets verklaren provinciale staten vervolgens dat de begroting/rekening materieel in evenwicht is. Het oordeel omtrent de begroting en rekening wordt door de minister in het kader van deze bestuurlijke afspraak in eerste instantie gebaseerd op de vastgestelde verklaring van materieel evenwicht. Van de bevindingen worden gedeputeerde staten schriftelijk op de hoogte gesteld. Voor de goede orde wordt opgemerkt, dat de uitkomsten van het experiment met de verklaring omtrent het materiële evenwicht via een toets achteraf tot op heden niet hebben geleid tot een ander oordeel dan waartoe voordien werd gekomen op grond van de door provinciale staten vastgestelde verklaring van materieel evenwicht. Dit ondanks het feit dat soms nog interpretatieverschillen op grond van het bepaalde in het Beleidskader financieel toezicht kunnen worden geconstateerd.

4.2.2 Begrotingswijzigingen

De ter kennisneming ingezonden begrotingswijzigingen worden getoetst op mogelijke strijd met het recht of het algemeen financieel belang (daarbij gaat het dus niet om het financiële belang van de provincie zelf; daar is de provincie zelf voor verantwoordelijk).

Vervolgens wordt bezien of sprake is van verstoring van het structurele evenwicht op een zodanige wijze dat de financiële zelfstandigheid in de toekomst in het geding kan komen. Zo hiervan sprake is zal moeten worden overwogen of een dergelijke begrotingswijziging in aanmerking komt voor vernietiging wegens strijd met het algemeen financieel belang. Een dergelijke situatie is de afgelopen jaren niet aan de orde geweest.

Voorts worden aard en omvang van de in de betreffende wijzigingen opgenomen incidentele lasten en baten afzonderlijk geregistreerd. Dit ten behoeve van een snelle en adequate oordeelsvorming bij de rekening.

In een preventieve toezichtssituatie behoeven de begrotingswijzigingen de ministeriële goedkeuring, tenzij zij hiervan zijn uitgezonderd (zie hiervoor).

4.2.3 Jaarrekening

Op grond van de Provinciewet kan preventief toezicht worden ingesteld op de begroting wanneer de jaarrekening van het voor-vorig dienstjaar niet in evenwicht is.

Toetsing van de vastgestelde en ter kennisneming ingezonden jaarrekening geschiedt in principe op dezelfde wijze als hiervoor aangegeven ten aanzien van de begroting. Indien de jaarrekening geen reëel materieel evenwicht vertoont, wordt beoordeeld in welke mate het tekort nog structurele doorwerking heeft naar het eerstvolgende begrotingsjaar dat aan de orde zal komen.

Met name een negatieve structurele doorwerking naar het eerstvolgende begrotingsjaar die leidt tot een begroting die niet in evenwicht is, kan derhalve aanleiding zijn om op basis van de uitkomsten van het rekeningsonderzoek te komen tot instelling van preventief toezicht op de begroting.

Bij de beoordeling wordt naast de specifieke aandachtspunten, zoals die reeds bij het begrotingstoezicht zijn genoemd, nog aandacht besteed aan het accountantsrapport.

In dit verband is in ieder geval het oordeel van de accountant van belang of de jaarrekening een getrouw beeld geeft van de financiële positie per ultimo van het dienstjaar en van de baten en lasten over het dienstjaar. Voorts wordt met name gelet op opmerkingen van de accountant inzake het gevoerde interne beheer, de administratieve organisatie en het voldoen aan de voorschriften in het Besluit comptabiliteitsvoorschriften 1995.

Over zwaarwegende opmerkingen van de accountant vindt hetzij schriftelijke (bestuurlijke), hetzij mondelinge (ambtelijke) communicatie plaats.

4.2.4 Overig financieel toezicht

Bij de oordeelsvorming over alle overige ingezonden besluiten (besluiten betreffende het aangaan van geldleningen, het uitzetten van gelden, garantie van door derden aangegane geldleningen en de beheers- en controleverordeningen) wordt betrokken de vraag of de financiële besluitvorming als zodanig strijd met het recht of het algemeen belang

vertoont. Indien daarvan sprake is kan worden overwogen tot vernietiging van een dergelijk besluit over te gaan.

Voor de besluiten betreffende geldleningen geldt dat zij getoetst worden aan de voorwaarden waaraan zij moeten voldoen ingevolge de Wet Filo en het Besluit leningvoorwaarden. Thans gelden regels ten aanzien van het aangaan van leningen met een disagio (de schuldenaar krijgt minder «in handen» dan het bedrag van de aangepane schuld; het disagio mag niet meer bedragen dan 1,5%) en de rentevaste periode (geldt alleen voor langlopende leningen; de periode tussen opeenvolgende momenten waarop de rente opnieuw kan worden vastgesteld bedraagt tenminste 10 jaar) en er is een verbod gesteld op van geldleningen in vreemde valuta en op indexleningen (leningen waarvan de nominale waarde gekoppeld is aan een bepaalde index, die bijvoorbeeld de inflatie weergeeft).

Voor de beheers- en controleverordeningen geldt dat de inzending van de door provinciale staten vastgestelde verordeningen waarborgt dat kaders geschapen zijn voor het goed functioneren van de administratieve organisatie, het financiële beheer en de interne controle, alsmede de externe controle op de rechtmatigheid en doelmatigheid.

Bij de inhoudelijke oordeelsvorming omtrent deze verordeningen zal naast de oordeelsvorming omtrent eventuele strijdigheid met het recht of het algemeen belang met name de scheiding van functies en verantwoordelijkheden een rol spelen.

Overige relevante op- en aanmerkingen worden schriftelijk ter kennis gebracht aan gedeputeerde staten.

4.2.5 Ingezonden overzichten op grond van het besluit gegevens financiering lagere overheid, de zogenaamde staten F1A en F2A

Maandelijks worden aan de minister van BZK en de minister van Financiën ter kennisneming ingezonden de zogenaamde staten F1A. De staat F1A bevat een opgave van het totaal der aangepane en uitgezette kortlopende leningen (korter dan twee jaar) en het totaal van de overige korte schuld (leningen met een looptijd van 2 tot 10 jaar), alsmede het saldo van genoemde componenten. De inzendplicht aan de minister van BZK is uitsluitend bedoeld om te kunnen beoordelen of sprake is van overschrijding van de kasgeldlimiet (het maximaal toegestane bedrag met betrekking tot het vorenbedoelde saldo van leningen). Als hiervan sprake is mag de provincie geen nieuwe kapitaalkredieten voteren. Bij constatering van een overschrijding wordt de betreffende provincie ogenblikkelijk telefonisch gewaarschuwd voor mogelijke strijd met het recht als men nieuwe kapitaalkredieten voteert. Sedert de invoering van het Besluit comptabiliteitsvoorschriften 1995 vormt de Kapitaaldienst geen onderdeel meer van de begroting en behoeven besluiten tot het voteren van nieuwe kapitaalkredieten niet meer via een wijziging van de begroting kenbaar te worden gemaakt. Controle op de naleving van het verbod is om die reden niet mogelijk. In de praktijk blijkt de kasgeldlimiet overigens zelden te worden overschreden. Als het gebeurt is de overschrijding meestal de volgende maand ongedaan gemaakt.

Eén keer per kwartaal dienen de provincies aan de ministers van BZK en van Financiën de zogenaamde staten F2A in te zenden. Deze hebben betrekking op mutaties in de vaste schuldpositie. De geaggregeerde landelijke totalen geven inzicht in het beroep dat de mede-overheden doen op de kapitaalmarkt. Dit regardeert in eerste instantie de minister van Financiën. In het kader van het financiële toezicht van BZK vervullen deze overzichten geen rol. Om deze reden worden deze staten, na kennisneming, direct gearchiveerd.

4.2.6 Interne organisatie

Vóór 1 januari 1990 was het financieel toezicht op provincies en gemeenten ondergebracht bij de Directie Bestuurszaken, afdeling Toezichtsbeleid, waar circa 7 fte's zich bezig hielden met het daadwerkelijke toezicht, de ontwikkeling van het toezichtsbeleid en het onderhoud van de provinciale comptabiliteitsvoorschriften.

Na een per 1 januari 1990 geëffectueerde reorganisatie is het daadwerkelijke financiële toezicht op de provincies ondergebracht bij de Inspectie Financiën Lokale en provinciale Overheden (IFLO).

De voor het toezicht ingeruimde formatie bestond vanaf 1 januari 1990 tot 1 april 1997 uit 2,5 fte's. Vanaf laatstgenoemde datum wordt het feitelijke toezicht uitgeoefend met 1,8 fte's.

Teneinde een zo terughoudend mogelijke, doch verantwoorde en adequate wijze van toezicht uit te kunnen oefenen is, gelet op de hoeveelheid te verwerken informatie, in de loop der tijd een geautomatiseerd systeem ontwikkeld, waarmee analyses kunnen worden gemaakt betreffende de reële sluitendheid van begroting en rekening en de ramingen over de jaren heen. Dit model sluit aan op de minimale informatie-eisen waaraan begroting, wijzigingen daarvan en de rekening dienen te voldoen ingevolge het Besluit comptabiliteitsvoorschriften 1995. Voorts wordt met behulp van dit systeem gecontroleerd op interne consistentie tussen begroting/rekening en bijlagen enerzijds en bijlagen onderling anderzijds. Het systeem genereert tevens een groot aantal kengetallen en financiële ratio's. De volgtijdelijke reeksen van deze grootheden kunnen signalen afgeven over belangwekkende ontwikkelingen in de financiële posities van provincies. Opmerkelijke ontwikkelingen kunnen aanleiding vormen tot diepgaander onderzoek op bepaalde onderdelen van de begroting en rekening en/of aanleiding vormen tot overleg (in eerste instantie ambtelijk) met de betreffende provincie. Achteraf wordt het aan de verklaring van materieel evenwicht ten grondslag liggende rekenmodel (zie ter zake de paragraaf betreffende het begrotingstoezicht), zoals dit langs elektronische weg wordt aangeleverd, getoetst op correcte toepassing.

Afhankelijk van de eerste bevindingen wordt indien nodig, veelal ambtelijk telefonisch, verzocht op onderdelen om nadere toelichting van eventueel getraceerde verschillen of onduidelijkheden. De nadere toelichting kan ook bestaan uit in te zenden nadere specificaties.

Interprovinciale vergelijking

De in vorenvermeld informatiesysteem uniform vastgelegde gegevens inzake begroting en rekening worden verwerkt in een jaarlijks uit te brengen Interprovinciale vergelijking (IPV). Daarin wordt aandacht besteed aan het uitgevoerde begrotingstoezicht, en een aantal relevante kengetallen en overige financiële ratio's betreffende de financiële positie van de provincies (tevens een soort benchmark).

De laatste jaren is het goede gewoonte geworden daarbij nader in te gaan op specifieke zaken die in het kader van de overheidsfinanciën onderwerp van discussie zijn. Zo is in de IPV van de begrotingen voor 1998 de nodige aandacht besteed aan het financiële weerstandsvermogen van de provincies, analoog aan een rapportage inzake het gemeentelijk weerstandsvermogen («De financiële positie van de gemeenten», rapport van de werkgroep-Schouten uit 1998).

De IPV wordt aangeboden aan de ambtelijke en politieke top van BZK, provincies, de Voorzitters van de Eerste en de Tweede Kamer (tevens in elektronische vorm), CBS en andere belanghebbenden. Op deze wijze kan een ieder die belang heeft bij (enige vorm van) inzicht in de financiële positie van de provincies daar kennis van nemen. De provincies zelf

kunnen hun eigen beleid op een aantal punten spiegelen aan dat van de andere provincies.

Monitoring provinciefonds

De vastgelegde gegevens worden, uitgebreid met ter zake nader opgevraagde specificaties, vervolgens nog aangewend als ondersteuning voor de monitoring van het verdeelstelsel van het Provinciefonds. Daarbij worden de ontwikkelingen in het netto-lastenpatroon van de provincies afgezet tegen de ontwikkeling van de verdeelmaatstaven en de daarbij gehanteerde bedragen per eenheid volgens de provinciefondsuitkering voor enig jaar. Dit zowel op begrotings- als op rekeningsbasis. Uiteindelijk worden de uitkomsten van deze zogenaamde macroscans gebruikt voor de onderbouwing van het periodieke onderhoudsrapport (POR) Provinciefonds aan de Tweede Kamer.

4.2.7 Jaarlijkse werkbezoeken aan de provincies

Het is sinds begin jaren negentig goede gewoonte tenminste eenmaal per jaar met de provincies ambtelijk een aantal zaken door te spreken.

Agendavoering geschiedt door BZK(IFLO).

Vaste onderdelen in dit overleg betreffen:

- het laatste begrotingsonderzoek;
- het laatste rekeningsonderzoek, inclusief accountantsrapport;
- evaluatie zelftoets rekening en begroting;
- een analyse van de cijferreeksen van de betreffende provincie, zowel op begrotings- als op rekeningsbasis;
- de laatst uitgebrachte Interprovinciale vergelijking;
- gegevens van de betreffende provincie inzake monitoring van het provinciefonds.

Daarnaast kunnen specifieke aangelegenheden onderwerp van overleg zijn.

Afgezien van persoonlijke aantekeningen, worden van het overleg geen notulen of verslagen gemaakt.

4.3. *De praktijk van het toezicht op Zuid-Holland*

4.3.1. De financiële activiteiten van de provincie Zuid-Holland

Het ambtsbericht

Bij brief van 12 juli 1999 heb ik gedeputeerde staten van Zuid-Holland informatie gevraagd over de in de pers verschenen berichten inzake bankachtige activiteiten van de provincie. Bij brief van 28 juli 1999 heeft het college van gedeputeerde staten daarop gereageerd. Daarbij is, samengevat, de volgende informatie verstrekt:

- Naar het college van gedeputeerde staten pas kort daarvoor bekend was geworden, heeft de provincie Zuid-Holland twee leningen van in totaal f 47,5 miljoen verstrekt aan het inmiddels noodlijdende handelshuis Ceteco.
Het college van gedeputeerde staten heeft door het bureau Arthur Andersen nader onderzoek laten verrichten. Uit een eerste inventarisatie blijkt dat de provincie ook aan andere instellingen leningen heeft verstrekt en daartoe ook leningen is aangegaan. Het gaat om een bedrag van in totaal f 1,7 miljard. Daarnaast is er sprake van f 630 miljoen aan leningen waarvan de looptijd nog niet is ingegaan. De termijnen van aflossingen en de ingang van looptijden van de nieuwe leningen zijn zodanig dat het bedrag van f 1,7 miljard ook in de komende tijd niet zal worden overschreden.

- Het college van gedeputeerde staten heeft een serie maatregelen genomen om 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, op voordracht van het college van gedeputeerde staten, besloten tot het instellen van een onafhankelijke externe commissie (de commissie-Van Dijk) die moet onderzoeken hoe in de periode van 1987 tot heden inhoud is gegeven aan de treasury-functie. Daarbij komt ook het besluitvormingstraject binnen de provincie 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 kan aanbieden.

Ter informatie werd door gedeputeerde staten een aantal stukken bijgevoegd:

- De besluiten van provinciale staten van 15 september 1988 en van het college van gedeputeerde staten van 24 oktober 1995.
- Een chronologisch overzicht van de discussie en besluitvorming in het college van gedeputeerde staten tussen 8 juli en 22 juli 1999.
- De voordracht aan provinciale staten nr. 4820 en de daarop genomen besluiten, waaronder die tot instelling van bovengenoemde onderzoekscommissie.
- De door verschillende statenfracties gestelde vragen ter zake en de antwoorden daarop.
- Het stenogram van de statenvergadering van 22 juli 1999 waarin ook opgenomen de bevindingen van de adviseur, mr. R. J. Schimmelpenninck, van Arthur Andersen en Lombard Odier, een in vermogensbeheer gespecialiseerde instelling.
- De bij voornoemd stenogram behorende bijlagen, waaronder een geanonimiseerd overzicht van de verschillende leningen en de berekening van de zogenaamde «default»kans (kans op schade) voor de lopende leningen en de toekomstige leningen.

Deze stukken zijn als bijlagen 1 en 2 bij deze brief gevoegd.

In het stenogram van de statenvergadering van 22 juli 1999 is opgenomen een toelichting van de adviseur, mr. Schimmelpenninck, aan provinciale staten. Ten aanzien van de risico's meldt hij daarbij: «Ten slotte adviseert de accountant een voorziening te treffen op basis van het advies van Lombard Odier van f 47,5 miljoen en – de accountant is hierin iets voorzichtiger dan Lombard Odier – een totale reservering op te nemen voor het risico in de verdere portefeuille van f 7,5 miljoen.» Dat was een voorlopige conclusie omdat het accountantsonderzoek van Arthur Andersen nog doorloopt.

De relevante besluiten van de provincie Zuid-Holland

Besluit van provinciale staten in 1988

Op 15 september 1988 hebben provinciale staten van Zuid-Holland het college van gedeputeerde staten krachtens delegatie bevoegd verklaard om voor zover hun dit in verband met de stand van de geldmarkt en de liquiditeitspositie van de provincie wenselijk voorkomt gelden kortlopend uit te zetten en aan te trekken. Deze transacties mochten per keer per saldo niet meer bedragen dan f 200 miljoen. Een en ander kon volgens het besluit slechts geschieden onder met name de volgende bepalingen:

- de gelden zouden worden opgenomen respectievelijk uitgezet tegen de daarvoor op de geldmarkt algemeen geldende rentevoet:

- de aflossing zou geschieden uiterlijk 24 maanden na het tijdstip van opnemning respectievelijk uitzetting;
- bij gebruikmaking van de diensten van tussenpersonen zou aan dezen geen hogere bemiddelingsprovisie worden toegekend dan het daarvoor algemeen gebruikelijke percentage van 1/16 respectievelijk 1/8%;
- het aantrekken en uitzetten van gelden zou geschieden met inachtneming van het gestelde in artikel 4 van de Wet Filo.⁷

Blijkens de voordracht van het college van gedeputeerde staten was dit delegatiebesluit bedoeld als aanpassing van het overeenkomstige besluit uit 1964 en hield het verband met het feit dat per 1 januari 1987 het bureau Middelenbeheer was gecreëerd. Dit bureau was onder meer belast met de dagelijkse geldhandel als middel om zowel extra rente-inkomsten te verwerven als om rente-uitgaven zo beperkt mogelijk te houden. Afhankelijk van de liquiditeitspositie van de provincie zouden gelden voor diverse korte looptijden zowel worden aangetrokken als uitgezet. De limitering was gebaseerd op de in het verleden geconstateerde maximale kortlopende financieringsbehoefte in bepaalde maanden (f 200 miljoen). Het delegatiebesluit is, op voordracht van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, bij koninklijk besluit van 18 oktober 1988 goedgekeurd. Dit gebeurde onder vigeur van de vorige Provinciewet. In het koninklijk besluit werd tevens de bepaling opgenomen dat de uit het delegatiebesluit van 1988 voortvloeiende besluiten van het college van gedeputeerde staten niet aan ministeriële goedkeuring onderworpen behoefden te worden, mits onverwijld afschrift van deze besluiten aan de minister van Binnenlandse Zaken werd gezonden. Op grond van artikel 92 van de voormalige Provinciewet kon de Kroon namelijk bepaalde besluiten vrijstellen van het goedkeuringsvereiste.

Dit soort delegatiebesluiten is gebruikelijk zowel bij provincies als gemeenten. Het opereren op de geldmarkt vereist in het algemeen snelheid van handelen die niet verkregen kan worden indien elk leningbesluit door provinciale staten zou moeten worden genomen. Alle provincies, behalve de provincie Flevoland, hebben dergelijke delegatiebesluiten genomen. In 1990 werden door Zuid-Holland vijf besluiten – onder verwijzing naar het bij koninklijk besluit goedgekeurde besluit van provinciale staten – aan het ministerie van BZK gezonden. De besluiten zijn genomen door het college van gedeputeerde staten en ondertekend door de commissaris van de Koningin en de griffier. Sindsdien zijn geen besluiten meer toegezonden.

Besluit van het college van gedeputeerde staten in 1995

Het college van gedeputeerde staten heeft op 24 oktober 1995 besloten tot intensivering van het kasbeheer van de provincie. Doel was het vergroten van de jaarlijkse winst op de treasury-functie. De commissaris van de Koningin verklaarde zich toen (als enige) tegenstander van het ontplooiën van bankachtige activiteiten door de provincie, omdat de schaal waarop de treasury-functie zou worden behartigd de reguliere functie van goed geldbeheer zou overstijgen en omdat bij het geldbeheer ook gelden betrokken zijn die door derden aan de provincie zijn toevertrouwd. Dit blijkt uit de overgelegde stukken die het college van gedeputeerde staten op het verzoek om een ambtsbericht van 12 juli 1999 bij brief van 28 juli 1999 aan de minister van BZK heeft toegezonden. Voordien was het besluit niet bij het ministerie van BZK bekend.

⁷ Artikel 4 Wet Filo (Stb. 1986, 660) bepaalt:

1. Openbare lichamen nemen slechts besluiten tot het ramen van uitgaven ten laste van de kapitaaldienst van de begrotingen indien de laatst berekende netto vlottende schuld, vermeerderd met de laatst berekende overige korte schuld, de laatst berekende kasgeldlimiet niet overschrijdt.
2. Aan de openbare lichamen waarvoor het toezicht op de begroting door de regering wordt uitgeoefend kan door Onze Minister en aan de overige openbare lichamen kan door gedeputeerde staten, met inachtneming van door Onze Minister te stellen regelen, vergunning worden verleend af te wijken van het bepaalde in het eerste lid.
3. Aan een vergunning als bedoeld in het tweede lid kunnen voorschriften worden verbonden en beperkingen worden gesteld.

De volgende constatering zijn in dit verband nog relevant:

- De provincie stelt tijdig begrotingen en rekeningen vast en dient deze tijdig in bij het ministerie van BZK. Dat laatste is ook door de provincie gebeurd met één uitzondering: de rekening 1998 is op 24 juni 1999 vastgesteld en had binnen twee weken moeten worden ingediend. Inmiddels is de rekening op 31 augustus 1999 ontvangen.
- De risicoparagrafen bij de begrotingen van 1996 tot en met 1999 (vóór de begroting 1996 was het opstellen van een risicoparagraaf niet verplicht) bevatten géén aanwijzingen dat er risico's werden gelopen met het beleggen van gelden. Er werden evenmin voorzieningen gevormd. De risicoparagrafen zijn in hun vergaderingen waarin de begrotingen zijn vastgesteld expliciet door provinciale staten bevestigd, conform artikel 15, tweede lid, van het Besluit comptabiliteitsvoorschriften 1995.
- De accountantsverklaringen bij de rekeningen 1995 tot en met 1998 bevatten geen aanwijzingen dat er gelden werden geleend en uitgeleend in strijd met het besluit van provinciale staten van 15 september 1988. Evenmin bevatten ze signalen dat een deel van de uitgezette kasgelden mogelijk een kredietrisico hebben (zoals bijvoorbeeld bij de leningen aan Ceteco gebleken is). Ook zijn in de accountantsrapportages geen risico's of knelpunten ten aanzien van de administratieve organisatie ter zake van het kasbeheer gesignaleerd.
- De relatief hoge bedragen op de balansen bij de jaarrekeningen 1995 tot en met 1998 voor kortlopende schulden en kortlopende tegoeden zijn, blijkens de vaststelling, door provinciale staten gesanctioneerd. Daarbij zij aangetekend dat provinciale staten in de jaarrekening geen kennis hebben kunnen nemen van het verloop van de bedragen aan kortlopende schulden en tegoeden gedurende het rekeningjaar.
- De provincie stuurt maandelijks de opgave van de liquiditeitspositie (staten F1A) in conform het voorschrift op grond van het besluit gegevens financiering lagere overheid.
- De provincie heeft de verordening inzake de administratieve organisatie en het vermogensbeheer (artikel 216 van de Provinciewet), vastgesteld op 23 november 1993, onderhands ingezonden op 21 december 1994.
- De provincie heeft geen verordening inzake de controle (artikel 217 van de Provinciewet) ingezonden.

Bevindingen

Een beoordeling van het handelen van het provinciaal bestuur ter zake van bankachtige activiteiten kan pas plaatsvinden na het verschijnen van het onderzoeksrapport van de commissie-Van Dijk en nadat provinciale staten van Zuid-Holland daaraan conclusies hebben verbonden. Naar mijn oordeel zijn er tot nu toe voor mij geen termen aanwezig om op basis van artikel 219 van de Provinciewet⁸ een onderzoek in te stellen naar de wijze waarop de administratie en het beheer bij de provincie Zuid-Holland worden gevoerd. Provinciale staten hebben mijns inziens vooralsnog voldoende maatregelen genomen door de gewraakte financiële activiteiten te staken, externe deskundigen aan te trekken om orde op zaken te stellen en vooral door de opdracht aan de commissie-Van Dijk om een onafhankelijk onderzoek naar de gang van zaken in te stellen. De volgende feiten springen echter in het oog:

- Het besluit van het college van gedeputeerde staten van 24 oktober 1995 is niet, zoals artikel 192 van de Provinciewet voorschrijft, ter kennisneming toegezonden aan het ministerie van BZK. Datzelfde

⁸ Artikel 219 van de Provinciewet bepaalt: 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.

geldt voor de op basis hiervan door de gemandateerde ambtenaar genomen leningbesluiten.

- De provincie heeft op geen enkele in het normale verkeer tussen toezichthouder en provincie gangbare wijze kenbaar gemaakt dat er risicovolle leningactiviteiten plaatsvonden.
- De aan het (actief) kasbeheer inherente rentekosten en -baten zijn – in afwijking van het bepaalde in artikel 197, juncto artikel 193, eerste lid, van de Provinciewet – niet als zodanig in de begroting of de rekening opgenomen. Dat had echter wel moeten gebeuren, met ten minste een pro-memorieraming en herkenbaar in de jaarrekening tot de gereali-seerde rentekosten en -opbrengsten.
- In de jaarlijkse accountantsrapportage, behorende bij de jaarrekening, zijn op het punt van de administratieve organisatie ter zake van het kasbeheer geen risico's of knelpunten gesignaleerd.

4.3.2. Toezicht door het ministerie van BZK

Toezicht op grond van de Wet Filo

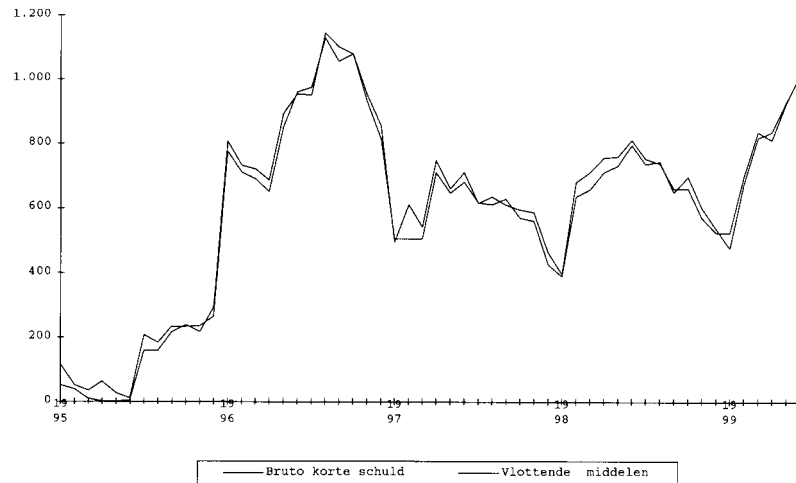
Het ministerie van BZK toetst de maandelijkse rapportages over de liquiditeitspositie (staten F1A) op eventuele overschrijding van de kasgeldlimiet (in verband met de bedrijfseconomische doelstelling van de Wet Filo: gezonde financiering). De sanctie op overschrijding is dat geen nieuwe kapitaaluitgaven mogen worden gedaan.

Bij een constatering van een overschrijding van de kasgeldlimiet aan de hand van de maandelijks in te zenden staten F1A wordt eerst telefonisch gewaarschuwd voor mogelijke strijd met het recht (Wet Filo).

Ten aanzien van de provincie Zuid-Holland kan het volgende worden geconstateerd:

Vanaf 1 januari 1995 is in twee opgaven een overschrijding van de kasgeldlimiet opgetreden, te weten per 1 januari 1995 (f 100 000,-) en per 1 februari 1997 (f 42 miljoen). De overschrijding is in beide gevallen in dezelfde maand opgeheven. Nadere maatregelen waren dus overbodig. De bruto korte schuld en de vlottende middelen zijn vanaf januari 1996 fors gestegen, zoals blijkt uit de hierna volgende grafiek. Daaruit mag worden afgeleid dat de provincie Zuid-Holland niet alleen geld aantrok voor de eigen liquiditeitsbehoefte op grond van de reguliere bedrijfsvoering. In voorgaande jaren was de liquiditeitsbehoefte immers nooit boven de f 200 miljoen uitgekomen (conform het besluit van 1988). In verband met de mogelijk daarmee verbonden risico's is bij het eerstvolgende ambtelijke overleg in 1997 met de provincie over de begroting 1997 en de rekening 1995 dit thema aan de orde gesteld (zie hierna).

**Flottende schuld en flottende middelen vanaf 1 januari 1995 t/m 1 juni 1999
Provincie Zuid-Holland volgens ingezonden statuten F1A (bedragen x f 1 mln.)**



Begrotingstoezicht op grond van de Provinciewet

Het begrotingstoezicht op de provincie Zuid-Holland heeft plaatsgevonden conform de Provinciewet, waarbij tevens richtlijn is geweest de concrete uitwerking in het beleidskader financieel toezicht.⁹ Dat betekent dat de volgende stappen zijn ondernomen:

- a. Bezien is of de begroting reëel sluitend is. De definitie van het begrip «reëel sluitend» is na overleg met de provincies vastgesteld en weergegeven in voormeld beleidskader. In de jaren 1995 tot en met 1997 was de begroting van de provincie Zuid-Holland reëel sluitend. De begrotingen 1998 en 1999 vertoonden tekorten van f 6,3 miljoen respectievelijk f 6,5 miljoen. Afzonderlijke begrotingsposten worden slechts getoetst als er een bijzondere aanleiding toe bestaat (bijvoorbeeld in verband met aangekondigde beleidswijzigingen of bijzondere ontwikkelingen in de hoogte van posten). Daarbij wordt vastgesteld of afbreuk wordt gedaan aan een reëel sluitende begroting.
- b. Door middel van een geautomatiseerd systeem waarin diverse begrotingsgegevens worden ingevoerd, zijn wel allerlei controles uitgevoerd en overzichten gemaakt. Deze zijn vergeleken met gegevens van voorgaande jaren, zodat opvallende ontwikkelingen over de jaren heen kunnen worden opgespoord die aanleiding kunnen zijn tot ambtelijk overleg. Deze begrotingsgegevens zijn met ingang van 1998 door de provincies op diskette aangeleverd en door het ministerie gecontroleerd. Indien de begroting een tekort vertoont, wordt bezien of het evenwicht in de meerjarenraming wordt hersteld. Dat bleek bij de provincie Zuid-Holland zowel bij de begroting 1998 als die voor 1999 het geval te zijn. Het voorgaande betekent dat in de jaren 1995 tot en met 1999 geen preventief toezicht van rechtswege (artikel 207, eerste lid, van de Provinciewet) op de provincie Zuid-Holland behoefde c.q. kon worden ingesteld.¹⁰
- c. Voorts wordt bezien of de provincie de begrotings- en rekeningstukken tijdig inzendt. Dat deed de provincie Zuid-Holland behalve voor wat

⁹ Brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken van 28 juli 1994 en, vanaf de begroting 1998, brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken van 3 juli 1997.

¹⁰ Vanaf de begroting 1998 wordt dit oordeel gebaseerd op de verklaring van provinciale staten dat de begroting reëel sluitend is volgens de overeengekomen definitie dan wel dat, indien de begroting niet reëel sluitend is, het evenwicht in de meerjarenraming wordt hersteld. Deze zogenaamde zelftoets vindt op proef plaats voor de begrotingen 1998 tot en met 2000. Daarna wordt geëvalueerd. De zelftoets geeft uiting aan de eerstverantwoordelijkheid van provinciale staten voor het begrotingsevenwicht, zoals weergegeven in artikel 193, eerste lid, van de Provinciewet. Het ministerie controleert achteraf of de berekeningen goed zijn uitgevoerd. De proef is opgenomen in het beleidskader financieel toezicht, zoals aan de provincies is toegevoerd bij brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken van 3 juli 1997.

betreft de rekening 1998. Deze werd op 30 juni 1999 door provinciale staten vastgesteld en werd op 31 augustus jl. ontvangen, ruim na de tweewekentermijn die daarvoor in de Provinciewet is voorgeschreven.

- d. Ten slotte wordt bezien of de laatst vastgesteld rekening een tekort vertoont. Afhankelijk van de oorzaken van een tekort zal dat aanleiding kunnen zijn om preventief toezicht in te stellen (bijvoorbeeld als uit de rekening blijkt dat de begrotingsbeheersing onvoldoende is). De rekeningen 1995 tot en met 1998 van de provincie Zuid-Holland vertoonden overschotten van f 3,2 miljoen respectievelijk f 23,5 miljoen, f 23,0 miljoen en f 40,7 miljoen (N.B. ten behoeve van de eigen gegevensvastlegging op het ministerie worden deze gegevens geschoond voor incidentele bedragen teneinde structurele doorwerking van de saldi te kunnen beoordelen). De relatief hoge rekeningoverschotten in 1996, 1997 en 1998 hielden voornamelijk verband met de veel hoger dan geraamde inkomsten uit de motorrijtuigenbelasting (als gevolg van een wetswijziging), rentebaten en onderuitputting. De rekeningsresultaten gaven geen aanleiding preventief toezicht op de provincie Zuid-Holland in te stellen.

Op grond van het begrotingstoezicht kon geen andere conclusie worden getrokken dan dat de provincie Zuid-Holland een evenwichtig financieel beleid en beheer voerde. Die conclusie geldt overigens ook voor de andere provincies. Dat blijkt ook uit het jaarlijkse verslag van de bevindingen van het begrotingstoezicht dat sinds 1996 wordt uitgegeven onder de titel «Interprovinciale vergelijking» (IPV; zie ook hierna in paragraaf 4.2.6)¹¹. In de IPV's van 1997 en 1998 is een overzicht opgenomen waarin de provincies zijn gerangschikt naar financiële positie op grond van een aantal kenmerken en wegen. Uit de IPV van 1998 blijkt dat de provincie Zuid-Holland daarbij op de laatste plaats staat.

Doel van de IPV is enerzijds het geven van een verslag van het begrotings- toezicht en anderzijds het bieden van een soort benchmark ten behoeve van de provincies.

De score per provincie op de ranglijst is gebaseerd op de relatieve positie van de provincies op een zestal criteria, te weten begrotingssaldo, meerjarenperspectief, potentiële financiële ruimte in begroting en belastinggebied, vrij aanwendbare reserves, latente risico's en solvabiliteit. De provincie Zuid-Holland scoort relatief laag op de onderdelen begrotingssaldo, meerjarenperspectief en vooral de omvang van de vrij aanwendbare reserves en latente risico's (waaronder in dit verband worden verstaan de garanties op geldleningen die instellingen in de gezondheidszorg zijn aangegaan). De IPV begint met de opmerking dat alle provincies een goede financiële positie hebben.

Bij de beoordeling van de begroting is ook betrokken de risicoparagraaf die verplicht bij de begroting moet worden gevoegd en worden bekrachtigd door provinciale staten. De risicoparagrafen bij de begrotingen van de provincie Zuid-Holland vanaf 1996, die alle door provinciale staten zijn bekrachtigd, gaven geen aanleiding te veronderstellen dat de provincie zich bezig hield met risicovolle geldleningen. Ook zijn bij de begrotingen geen voorzieningen getroffen om risico's op te vangen.

Uit de rekeningen 1995 tot en met 1998 blijkt evenmin dat de provincie Zuid-Holland voorzieningen in verband met risicovolle geldleningen heeft gecreëerd. Ook de accountantsverslagen maken géén melding van dergelijke risico's. Naar thans, na intensief speuren, blijkt zijn de rentekosten en -baten van de leningenactiviteiten in de rekeningen 1997 en 1998 ondergebracht bij de apparaatskosten. Daar horen ze uit de aard der zaak niet thuis omdat ze geen inhoudelijke relatie hebben met de

¹¹ De Interprovinciale vergelijking wordt onder meer toegezonden aan de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal en aan de provincies.

apparaatskosten. Het effect is dat van het werkelijke niveau van de apparaatskosten een onjuist beeld ontstaat.

Wel is door het ministerie geconstateerd dat, beginnend op de balans per ultimo 1995, forse bedragen aan kortlopende vorderingen en schulden waren opgenomen. Die ontwikkelingen werden ook geconstateerd aan de hand van de maandelijksse staten die de provincie in het kader van de Wet Filo moet insturen (staten F1A). Aanzienlijk meer dan op de balans per ultimo 1994 en ook, relatief gezien, aanmerkelijk meer dan bij andere provincies. Die tendens zou zich, zoals later bleek doorzetten naar volgende jaren.

Contacten met de provincie over de leningenactiviteiten

In de tijd gezien hebben daarover de volgende contacten plaatsgehad:

- In oktober 1996 heeft het ministerie van Financiën contact opgenomen met de provincie Zuid-Holland. Dit vanwege de relevantie van de hoogte van de opgenomen leningen voor de EMU-schuld. Telefonisch heeft Financiën het ministerie van BZK geattendeerd op het verhoogde niveau in- en uitleningen.
- De balans per ultimo 1995, welke in juli 1996 werd ingezonden, is voor het ministerie van BZK aanleiding geweest om op ambtelijk niveau over de ontwikkeling van de kortlopende leningen vragen te stellen bij gelegenheid van het overleg dat jaarlijks over de financiële positie van de provincies wordt gevoerd. In het regulier ambtelijk overleg op 16 april 1997 over de begroting 1997 en de rekening 1995 is de liquiditeitspositie aan de orde geweest. De provincie is gevraagd hoe rond f 400 miljoen aan kasgeldleningen (zowel opgenomen als uitgegeven) per ultimo 1995 op de balans kon staan, zonder dat besluitvorming ter zake bij het ministerie van BZK bekend was. De betreffende besluiten dienen op grond van artikel 192 van de Provinciewet ter kennisneming te worden ingezonden. Van de zijde van de provincie werd gesteld dat de treasury-activiteiten geschieden met instemming van het college van gedeputeerde staten. Van de zijde van het ministerie van BZK is toen medegedeeld dat daartegen geen bezwaar bestaat, mits het gaat om overtollige kasmiddelen die tijdelijk risicoloos uitgezet worden. Verder werd aan de provincie Zuid-Holland gemeld dat ook door de andere provincies opmerkingen waren gemaakt over de door de provincie Zuid-Holland gevolgde gedragslijn. Afgesproken werd dat een en ander in een vervolgoverleg nader zou worden besproken. Tevens maakte de provincie melding van contacten met het ministerie van Financiën in verband met de kwalificatie voor de EMU.
- In een ambtelijk vervolgoverleg op 2 juni 1997 heeft de provincie meegedeeld dat de gedelegeerde bevoegdheid van het college van gedeputeerde staten (op grond van het besluit van provinciale staten van 15 september 1988, goedgekeurd bij koninklijk besluit van 18 oktober 1988) door het bestuur is doorgemandateerd aan ambtenaren. De transacties worden grotendeels telefonisch afgehandeld en niet via aparte besluitvorming van het college van gedeputeerde staten ondersteund (immers gemandateerd). Men meldde voorts dat men niet actief, maar meer als intermediair optrad en dat daarbij risicoloos werd gehandeld. Tevens meldde men contact te hebben gehad met het ministerie van Financiën waarbij was afgesproken dat de EMU-schuld per ultimo van elk jaar zou zijn gedaald (in dit verband zij ook verwezen naar paragraaf 4.4. over het toezicht door het ministerie van Financiën). Tevens werd afgesproken dat de relevante besluiten aan BZK zouden worden gestuurd.

Ambtelijk werd na dat overleg het volgende geconcludeerd: a. gezien vanuit het begrotingstoezicht was er geen aanleiding in te grijpen. Immers er werden geen risico's gelopen, zodat het begrotings-evenwicht niet kon worden verstoord. b. de bankachtige activiteiten wekken bevreemding, hetgeen in het overleg ook is gemeld. c. tevens werd ervan uitgegaan dat een en ander paste binnen de besluitvorming van provinciale staten van 15 september 1988, zij het dat daaraan blijkbaar een ruime interpretatie werd gegeven («per keer, per saldo f 200 miljoen»). Provinciale staten hadden immers een balans 1995 vastgesteld met kortlopende schulden en tegoeden van meer dan f 400 miljoen. d. het inlichten van de staatssecretaris leek daarom niet opportuun, tenzij de nog te ontvangen besluiten daartoe alsnog aanleiding zouden geven.

Bij deze conclusies werd er uiteraard van uitgegaan dat men juist en compleet was geïnformeerd.

- Op 19 maart 1998 is met de provincie gesproken over het rekeningsresultaat 1996 en de begroting 1998. Naar aanleiding van een telefonisch verzoek van BZK voorafgaande aan het overleg, wordt tijdens dit overleg de besluitvorming die ten grondslag ligt aan het handelen met betrekking tot kasgeldleningen overhandigd (het machtigingsbesluit van 15 september 1988, zoals dit koninklijk was goedgekeurd en een sub-mandateringsregeling waarbij het afdelingshoofd was gemandateerd ter zake van de vlottende financiering). Al tijdens het overleg op 2 juni 1997 was om inzending van dit sub-mandaatsbesluit gevraagd. De interpretatie op het ministerie was, op grond van de gesprekken en de toegezonden besluiten, dat de kaders van het uitoefenen van de treasury-functie waren gelegen in het besluit van provinciale staten van 15 september 1988 en dat het hoofd van de afdeling Financiën gerechtigd was een en ander uit te voeren.
- Op 2 maart 1999 is gesproken over de financiële positie van Zuid-Holland (rekening 1997 en begroting 1999) en andere relevante zaken. In dit gesprek is niet teruggekomen op de praktijken met betrekking tot de kasgeldleningen.
- Er is daarna geen nadere actie vanuit BZK ondernomen, totdat eind april 1999 in een ambtelijk contact van IFLO met een medewerker van de VNG werd vernomen dat Zuid-Holland ook zou uitlenen aan particuliere bedrijven. Dat gerucht was via het bankwezen bij de VNG terecht gekomen. Nadat is nagegaan of daarover op het ministerie gegevens bekend waren (hetgeen niet het geval was), is op 12 mei door het ministerie van BZK op directeursniveau (dBFO) de griffier benaderd met de vraag of dat signaal juist was. Deze zegde toe dit intern na te zullen gaan en er in de eerste week van juni op terug te komen. In de maand juni is er, onder meer wegens verlofperiodes, geen contact geweest, hoewel wel is geprobeerd dat te leggen. Alvorens er van de zijde van de griffier op terug werd gekomen, kwam de Ceteco-affaire in de openbaarheid. Tijdens een telefonisch contact met de griffier op 12 juli jl., meldde hij dat zijn interne actie had geleid tot het samenstellen van een overzicht van instellingen waarvan en waaraan de provincie gelden in- of uitleende. Dat overzicht is op 28 juli jl. ontvangen als bijvoegsel bij het ambtsbericht waarom op 12 juli was gevraagd.

Relevant is wat door de provincie in beide ambtelijke overleggen niet is gemeld. Er is geen melding gemaakt van het besluit van college van gedeputeerde staten van 24 oktober 1995. Evenmin is gemeld dat de facto niet het hoofd Financiën de leningen aanging c.q. uitzette, maar een medewerker van de afdeling (het hoofd van het bureau Middelenbeheer).

Voorts is ook nog van belang het volgende op te merken over de relatie van de bankachtige activiteiten en het delegatiebesluit aan gedeputeerde staten uit 1988. De ambtenaren van BZK kenden het geheim gehouden besluit van gedeputeerde staten uit 1995 niet. Zij gingen er wel vanuit dat provinciale staten van de geïntensiveerde bankachtige activiteiten op de hoogte waren. Dat betekende in hun ogen dat het bevoegde orgaan, namelijk provinciale staten, aan het besluit van 1988 kennelijk een ruimere uitleg gaf. De formulering van het besluit zelf is overigens ook niet helder, waar het het plafond van de leningen betreft. De indruk dat provinciale staten die ruime uitleg gaven werd bovendien versterkt door het feit dat zij de rekening 1995 hadden vastgesteld met op de balans een bedrag aan kortlopende middelen en leningen van ruim f 400 miljoen, waarover zij gedeputeerde staten dechargeerden.

Overig financieel toezicht

Besluiten met betrekking tot vlottende financiering worden getoetst aan het op de Wet Filo gebaseerde Besluit leningvoorwaarden (artikelen 3 en 4). Besluiten tot het uitzetten van kortlopende middelen worden voor kennisgeving aangenomen. De toetsing daarvan aan het Besluit leningvoorwaarden geldt daarvoor niet. De toetsing aan de Wet Filo wordt immers gedaan op basis van de maandelijkse liquiditeitsoverzichten (staten F1A).

Zuid-Holland heeft zich echter niet gehouden aan de inzendplicht krachtens artikel 192 van de Provinciewet¹². Door het ministerie van BZK zijn de provincies in het verleden driemaal op de inzendverplichting gewezen, namelijk bij algemene circulaire van 28 juli 1994 en van 3 juli 1997 en bij brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken aan het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland van 28 januari 1994. Ook mondeling is hierop gewezen tijdens voornoemde overleggen op 16 april 1997 en 2 juni 1997.

Het ministerie van BZK heeft buiten de hiervoor bedoelde aanschrijvingen geen acties ondernomen om de provincie Zuid-Holland te wijzen op de inzendplicht.

Besluiten tot het aangaan van langlopende geldleningen en het garanderen van door derden aangegane geldleningen worden getoetst aan de hand van de bepalingen uit het Besluit leningvoorwaarden lagere overheid, voor zover die nog van toepassing zijn (artikelen 3 en 4). Ook voor wat betreft langlopende leningen heeft Zuid-Holland niet aan de inzendverplichting voldaan.

Bevindingen

Het voorgaande leidt mij tot de volgende bevindingen:

- Centraal in het financieel toezicht staat het begrotingstoezicht en dat richt zich weer primair op het materiële begrotingsevenwicht. De mate, de intensiteit van het toezicht wordt sterk bepaald door de wettelijk vastgelegde toezichtsfilosofie: eigen verantwoordelijkheid van de provincie, vertrouwen in de provincie, volgen op afstand, pas ingrijpen als blijkt de ingezonden begrotingsstukken een ontsporing dreigt. Op grond van de begrotingsonderzoeken kan niet worden geconcludeerd dat die dreiging, die zou nopen tot een beroep op het Rijk, zich bij Zuid-Holland heeft voorgedaan of voordoet.
- Dat Zuid-Holland bankachtige activiteiten ontplooid werd opgemerkt aan de hand van de hoge stand van de korte schuld en de kortlopende tegoeden op de balans per ultimo 1995 en de maandstaten F1A. Dit is met Zuid-Holland besproken. Toen van die kant werd verzekerd dat het

¹² Daarin staat deze provincie overigens niet alleen.

om risicoloze activiteiten ging, werd door het ministerie van BZK geen nadere actie ondernomen, omdat risicoloze activiteiten geen bedreiging voor het begrotingsevenwicht vormen.

- Uit de beschikbare stukken (risicoparagrafen, accountantsverslagen) kon het ministerie van BZK niet opmaken dat Zuid-Holland zich bezighield met risicovolle bankachtige activiteiten.
- Uit de relevante stukken kon echter worden vastgesteld dat Zuid-Holland grote kasgeldbedragen niet aantrok voor de eigen liquiditeitsbehoefte of voor financiering van de publieke taken. Daaruit bleek dat Zuid-Holland zich met bankachtige activiteiten bezighield. Het ministerie van BZK had, als toezichthouder, bij deze activiteiten, ook al werden die als risicoloos gepercipieerd, een relatie moeten leggen met de bepalingen in de Provinciewet en het Besluit comptabiliteitsvoorschriften 1995, op grond waarvan de rentekosten en -baten van deze activiteiten op de begroting (en de rekening) moeten worden gebracht.
- Waar het controle op de naleving van inzendplichten inzake leningbesluiten en organisatie- en beheersverordeningen betreft, was de werkwijze in het kader van het toezicht niet alert genoeg. Bijgevolg kon de volledigheid en de actualiteit van de relevante stukken niet op periodieke basis worden vastgesteld.

4.4. Toezicht door het ministerie van Financiën

Monitoren van EMU-schuld

De rol van het ministerie van Financiën in het toezicht richt zich op de implicaties van de bruto schuld van decentrale overheden voor de EMU-schuld en de kwalificatie van Nederland voor de EMU. De EMU-schuld is op grond van artikel 104 en Protocol nr. 5 van het Verdrag betreffende de Europese Unie gedefinieerd als de bruto schuld van publieke lichamen aan de particuliere sector per ultimo van het jaar.

Op grond van de Wet filio sturen de provincies maandelijks rapportages aan de ministeries van Financiën en van BZK waarin de totaalcijfers van de kortlopende schuld en de kortlopende middelen zijn opgenomen (staten F1A). Gegevens over (de kwaliteit van) individuele leningen bevat de rapportage niet. Op basis van deze rapportages is in oktober 1996 door het ministerie van Financiën opgemerkt dat de korte schuld van de provincie Zuid-Holland fors opliep. De door de provincie aangetrokken korte leningen bedroegen destijds (september 1996) meer dan f 1 miljard.

Aangezien het totaal van de door de provincie aangetrokken leningen relevant is voor de EMU-schuld, is in oktober 1996 navraag gedaan bij Zuid-Holland. Door de ambtenaren van de treasury werd aangegeven dat het college van gedeputeerde staten tot een actiever treasury-beleid had besloten. Teneinde bezwaren van het ministerie van Financiën uit hoofde van de EMU-schuld weg te nemen, heeft de provincie toegezegd de EMU-schuld per jaar-ultimo terug te brengen. Vanwege mogelijke toezichtsaspecten (tegenover de leningen stonden ook forse uitzettingen) is destijds het ministerie van BZK door het ministerie van Financiën attent gemaakt op de activiteiten van Zuid-Holland. De EMU-schuld is ultimo 1996 door Zuid-Holland inderdaad verminderd. Hetzelfde was het geval, zo bleek uit de F1A-staten en nader contact van het ministerie van Financiën met Zuid-Holland, in het jaar daarna. De provinciale jaarreke-

ningen, waarin ultimo-standen worden opgenomen, gaven daardoor uiteraard een lagere stand dan door het jaar heen.

Verder zijn begin 1997 en 1998 door het ministerie van Financiën enquêtes uitgevoerd bij circa 100 decentrale overheden naar de verwachte schuldontwikkeling en naar het uitlenen van gelden door decentrale overheden aan derden. Dit was relevant met het oog op de ontwikkeling van de EMU-schuld. In 1998 zijn daarnaast vragen gesteld over het gebruik van derivaten. Uit de enquêtes bleken de opgenomen leningen door decentrale overheden (en daarmee de EMU-schuld) naar verwachting sterk te zullen afnemen (met name door sterk teruglopende financiering van woningbouwcorporaties). Het gebruik van derivaten was beperkt en voor zover gebruikt (door onder meer Zuid-Holland), werden deze, volgens de respondenten, ingezet ter afdekking van risico's. Uit de enquête bleek niets van geldmarktactiviteiten van decentrale overheden behoudens Zuid-Holland. De door de treasurer van Zuid-Holland in de enquête opgegeven aanzienlijke leningen betroffen overigens alle deposito's bij Nederlandse bancaire instellingen, verzekeraars en de voorganger van het LISV.

Toepasselijkheid wet toezicht kredietwezen

De geldmarktactiviteiten van Zuid-Holland waren voor het ministerie van Financiën aanleiding om deze activiteiten november 1996 te bespreken met DNB in verband met de mogelijkheid dat de Wet toezicht kredietwezen (Wtk 92) van toepassing zou kunnen zijn. De door DNB getrokken – en door Financiën gedeelde – conclusie was dat de Wtk 92 niet geschikt is voor toezicht op lagere overheden en daarvoor ook niet is bedoeld. Hieraan liggen de volgende overwegingen ten grondslag. De belangen die de Wtk 92 beoogt te beschermen (crediteurenbescherming) zijn bij lagere overheden niet in het geding. Tevens zijn de instrumenten van de Wtk 92 – gericht op banken – moeilijk toepasbaar op overheden. Een meer toegespitst toezichtsinstrumentarium is voorhanden in de Provinciewet en de Wet filo. Inmiddels ligt een wetsontwerp filo 2000 bij de Raad van State, waarin geldmarktactiviteiten zoals uitgeoefend door de provincie Zuid Holland worden verboden.

4.5. Onderzoek Deloitte en Touche

Hetgeen hierna volgt is de woordelijke tekst van enkele onderdelen van het rapport van Deloitte en Touche. Het gaat om de samenvatting, alsmede de hoofdstukken 8 («Beoordelingen») en 9 («Conclusies en aanbevelingen»).

Samenvatting

Aanleiding Op 13 september 1999 heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) aan Deloitte en Touche de opdracht verstrekt een dieper stekend onderzoek uit te voeren naar de wijze waarop het financiële toezicht door het Ministerie van BZK is uitgevoerd op de provincie Zuid-Holland sinds de inwerkingtreding van de nieuwe Provinciewet in 1994, inclusief de aanloop tot deze nieuwe wet.

Aanpak en werkwijze

Aanleiding is geweest de Ceteco-affaire en de wijze waarop de provincie Zuid-Holland invulling geeft aan de zogenaamde «treasury-functie». Gezien de urgentie van de problematiek is ons gevraagd uiterlijk 24 september te rapporteren. Het onderzoek is derhalve in een zeer kort tijdsbestek uitgevoerd.

Door ons heeft een beoordeling en analyse plaatsgevonden van het Beleidskader financieel toezicht, de Provinciewet, de wet FILO en de daarbij behorende besluiten. Daarbij is tevens nagegaan hoe deze toezichtkaders in de praktijk zijn gehanteerd.

Bij ons onderzoek hebben wij gebruik gemaakt van de bij BZK aanwezige relevante documenten. Daarnaast is een aantal interviews gehouden.

Chronologisch overzicht van de belangrijkste gebeurtenissen

Eerste signaal

In oktober 1996 kwam er een signaal van het Ministerie van Financiën in verband met het oplopen van kortlopende schulden (en vorderingen) bij de provincie Zuid-Holland, vrij wel zeker naar aanleiding van de hoge bedragen op de maandelijks F1A-staat van de maand augustus 1996. Deze liet een stand zien van (voor het eerst) meer dan 1 miljard. De maandstaat van augustus die op 15 augustus had moeten worden ontvangen is bij BZK binnengekomen op 7 oktober.

Het verloop van de standen (bruto korte schuld):

– eerste helft 1995	< 100 mln.
– juli 1995	208 mln.
– december 1995	265 mln.
– januari 1996	775 mln.
– juli 1996	975 mln.
– augustus 1996	1 130 mln.

Overleg met de provincie

Tijdens de reguliere werkbezoeken in 1997 (16 april en 2 juni) is het onderwerp nadrukkelijk aan de orde gesteld. Door Zuid-Holland werd aangegeven dat het intensiveren van de «treasury-functie» met instemming van GS geschiedde en dat er geen risico's werden gelopen. Op dat moment was BZK nog niet op de hoogte van het vertrouwelijke besluit van GS van 24 oktober 1995, waarin tot deze intensivering werd besloten. BZK werd hierover pas geïnformeerd met het ambtsbericht van de CdK Zuid-Holland van 28 juli 1999.

Informereren Staatssecretaris

Tijdens het overleg in het managementteam van de directie BFO van 9 juni 1997 is de zaak aan de orde gesteld, mede in verband met het al dan niet informeren van de Staatssecretaris. Besloten werd dat dit niet nodig was, met als motivering:

- de legale (mandaat)besluiten van Zuid-Holland zouden worden afgewacht;
- de begrotingen waren (materieel) in evenwicht en de accountant had geen opmerkingen in de richting van «bankieren» e.d. gemaakt;
- actie nemen paste niet in het toenmalige beeld.

(R)appellering

De mandaatbesluiten werden het jaar daarna, tijdens het volgende reguliere werkbezoek op 19 maart 1998, ontvangen. Het betrof hier het reeds bij BZK bekende delegatiebesluit PS Zuid-Holland van 1988 en een sub-mandaatbesluit van 1996. De eerste (vervolg)actie werd door BZK genomen in het volgende jaar (april 1999) naar aanleiding van een extern signaal.

Bekendheid bij BZK

De ambtelijke en politieke top raakte voor het eerst op de hoogte naar aanleiding van de perspublicaties van medio juli 1999.

Rol Ministerie van Financiën

Ambtelijk Financiën gaf in oktober 1996 een signaal af aan BZK en informeerde ook zelf bij de provincie. Aangezien de positie van de bruto korte schuld en korte gelden per ultimo van het jaar 1996 (door de provincie Zuid-Holland overigens uitgelegd als aan het einde van elk jaar, hetgeen dan ook uit het verloop van de standen op de maandelijkse F1A-staten en de balansposities van latere balansen bleek) tot redelijke proporties zou worden teruggebracht, was men naar de mening van ambtelijk BZK bij Financien kennelijk gerustgesteld (geen negatieve gevolgen voor de EMU-criteria).

Samenvatting belangrijkste data/gebeurtenissen

- 2e helft 1996 eerste signaal van oplopende standen
- voorjaar 1997 ambtelijk overleg met provincie
- juni 1997 besluit niet informeren staatssecretaris
- maart 1998 ontvangst mandaatsbesluiten door BZK
- april 1999 ontvangst extern signaal door BZK
- mei 1999 contact BZK met griffier Zuid-Holland
- juli 1999 aanvang publiciteit rond Ceteco

Analyse relevante wet- en regelgeving

De toezichthoudende verantwoordelijkheden van het Ministerie van BZK en in het bijzonder van de Inspectie Financiën Lagere Overheden (IFLO) op de provincies moet vooral worden gezien in het licht van de veranderende opvattingen over de wijze waarop dat toezicht dient te worden uitgeoefend.

Sinds het eind van de jaren 80 is het toezicht op steeds grotere afstand van de provincie komen te staan. De preventieve vorm van toezicht, waarbij alle besluiten met financiële gevolgen voor goedkeuring moesten worden voorgelegd, werd gaandeweg vervangen door een meer repressieve vorm van toezicht. Slechts indien de begroting niet (materieel en structureel) in evenwicht is kan het preventieve toezicht worden geactiveerd.

Deze terughoudende vorm van toezicht is met ingang van 1 januari 1994 geformaliseerd door de in werking treding van de nieuwe Provinciewet. De verandering van de toezichtfilosofie is opgenomen in het Beleidskader financieel toezicht 1994. Dit kader is in 1997 vervangen door een nieuw Beleidskader. Hierin is de volgende stap gezet tot het nog meer «op afstand» zetten van het toezicht. Geïntroduceerd is een zogenaamde «zelftoets», die moest leiden tot een verklaring van de provincie over het in evenwicht zijn van de begroting.

De inspectie ontvangt op basis van het Beleidskader, de Provinciewet en de wet FLO een aantal documenten (zoals de jaarlijkse begrotingen/rekeningen en de maandelijkse F1A-staten). Voor de provincie bestaat er op grond van de Provinciewet ook een inzendplicht voor «leningsbesluiten» en een tweetal verordeningen.

De begroting/rekening moet zijn voorzien van een toelichting, waarin onder meer een risicoparagraaf moet zijn opgenomen. De rekening dient vergezeld te gaan van een verklaring van de accountant.

Het belangrijkste beoordelingscriterium is het boekhoudkundig en materieel begrotingsevenwicht. Door IFLO is een rekenmodel gemaakt, waarmee de toetsing relatief eenvoudig kan plaatsvinden.

Bevindingen *Begrotingsevenwicht*

In de beschouwde periode is de beoordeling van de begroting van de provincie Zuid-Holland steeds binnen zeer korte tijd uitgevoerd. Bij de beoordeling is in het verlengde van het Beleidskader met name gekeken naar het materieel begrotingsevenwicht (met behulp van het genoemde rekenmodel).

Over alle jaren was de begroting in materieel evenwicht dan wel is er sprake van een sluitend meerjarenperspectief. Er was dan ook om deze reden geen aanleiding om preventief toezicht in te stellen.

Analyse begroting en rekening

De analyse van de begrotingen en de rekeningen is toegespitst op de vraag of op basis van deze informatievoorziening BZK zicht had kunnen krijgen op de snel in omvang toenemende bankiersfunctie door de provincie Zuid-Holland.

In de begroting en rekening, waaronder de risicoparagrafen, is geen directe informatie opgenomen over de geïntensiverde treasury-activiteiten (bankiersactiviteiten). De kortlopende schulden en vorderingen zijn in de rekeningen niet gespecificeerd. De Comptabiliteitsvoorschriften 1995 (CV95) geeft hier geen precieze voorschriften voor.

Vanaf 1995 waren in de rekeningen wel indirect belangrijke signalen aanwezig die konden duiden op bankiersactiviteiten:

- een zeer sterke toename van de aangegane en uitgezette kasgeldleningen per balansdatum;
- geen relatie tussen de aangegane kasgeldleningen en de geraamde (en de feitelijke) financieringsbehoefte;
- het versluierd zijn opgenomen van de rente-inkomsten en rente-uitgaven voortkomende uit kasgeldleningen in de rekening.

De zeer sterke toename van de aangegane en uitgezette kasgeldleningen in 1995 waren voor IFLO/DGOB aanleiding om in de jaarlijkse werkbezoeken nadere vragen te stellen.

Het niveau van de geldleningen per balansdatum bleef in 1996 en 1997, na ontlasting, relatief stabiel. Ook is aanvullend geen nieuwe informatie ontvangen (bijvoorbeeld via het verslag van de accountant of van de rekeningcommissie). Dit verklaart mogelijk waarom BZK in 1998 geen nieuwe vragen heeft gesteld teneinde de treasury-activiteiten scherper in beeld te krijgen.

Maandstaten F1A

De analyse van de maandstaten F1A geven, overeenkomstig de analyse van de begrotingen en de rekeningen, aan dat uit de ontwikkelingen bij de provincie Zuid-Holland en uit de vergelijking met de andere provincies, vanaf medio 1995 belangrijke (opwaartse) trends waarneembaar zijn:

- de bruto korte schuld en de vlottende middelen nemen vanaf medio 1995 – gelijktijdig – aanzienlijk toe;
- de bruto korte schuld overtreft de geraamde korte financieringsbehoefte. De additionele middelen worden direct uitgezet, hetgeen kan duiden op een bankiersfunctie;
- de posities van de bruto korte schuld en van de vlottende middelen vertonen een opwaartse lijn aan het begin van het jaar en een neerwaartse lijn aan het eind van het jaar (ontlasting van de balans);
- de vergelijking met de andere provincies geeft aan dat de provincie Zuid-Holland substantieel hogere posities in kort geld aanhoudt.

De analyse geeft voorts aan dat de kasgeldlimiet een onvoldoende beheersinstrument is, omdat de kasgeldlimiet wordt gerelateerd aan het saldo van de bruto korte schuld en de vlottende middelen.

Formele bevindingen

- de begrotingen en rekeningen zijn met uitzondering van de begroting 1999 tijdig door de provincie Zuid-Holland ingediend;
- de geldleningsbesluiten ex. Artikel 192 van de Provinciewet zijn in de onderzochte periode door de provincie Zuid-Holland niet ingezonden en derhalve niet door BZK ontvangen;
- de verordeningen ex. artikel 216 en 217 zijn te laat (216 verordeningen met betrekking tot de organisatie van de administratie en het beheer) dan wel niet (217: verordening inzake de controle op administratie en beheer) zijn evenmin ingezonden, hetgeen volgens artikel 218 binnen twee weken na vaststelling had moeten gebeuren; niet vastgesteld is of deze besluiten door PS zijn genomen;
- de maandelijks F1A-staten zijn in een groot aantal gevallen te laat ontvangen.

Beoordeling *Informatieplicht provincie Zuid-Holland*

- de geldende wet- en regelgeving is door de provincie op een aantal punten veronachtzaamd;
- dit komt tot uiting in het niet of niet tijdig inzenden van een aantal besluiten en het «versluiert» weergeven van essentiële informatie.

Toezicht van BZK

- de terughoudendheid met betrekking tot het toezicht is over de gehele periode consequent toegepast;
- er werd teveel gerekend op de «Checks en Balances» binnen de provincie, de verklaringen van evenwicht, de kasgeldlimiet en de verklaringen van de accountant;
- de eerste signalen van bankieren zijn weliswaar nader onderzocht en besproken, maar door het grote vertrouwen in de checks en balances bij de provincie zijn deze signalen niet nader opgepakt.

Conclusies en aanbevelingen

Voor de conclusies en aanbevelingen naar aanleiding van ons onderzoek verwijzen wij naar hoofdstuk 9 van dit rapport.

Informatieplicht provincie Zuid-Holland

8. Beoordelingen

In de hoofdstuk 6 en 7 is onder meer ingegaan op de wijze waarop de Provincie Zuid-Holland in formele en materiele zin invulling heeft gegeven aan de verplichtingen uit de Provinciewet, de Wet FILO, het Besluit CV95 en het Beleidskader Financieel Toezicht 1997, respectievelijk 1994.

Uitgaande van de ons ter beschikking gestelde dossiers en de interne post en archiefregistratie van het Ministerie moet worden gesteld dat de geldende wet- en regelgeving door de Provincie Zuid-Holland niet in alle gevallen is nageleefd.

Dit komt tot uitdrukking in het niet of niet tijdig inzenden van voorgeschreven informatie (de leningsbesluiten ex artikel 192, de F1A staten, de verordeningen (artt. 216 en 217 PW) en het al of niet bewust achterhouden van essentiële informatie in begroting en rekening (het versluieren van rentebaten). Met name de explosieve stijging in de omvang van de vlottende middelen vanaf 1995 en de praktijk om ingenomen posities kort voor balansdatum in grote omvang af te bouwen en begin januari weer in te nemen, vormen de basis voor dit oordeel.

Het toezicht van BZK

In hoofdstuk 4 is aangegeven hoe de opvattingen over het toezicht op de provincies de afgelopen decennia zich hebben ontwikkeld. De feitelijke uitvoering van het toezicht heeft zich daarbij aangepast. In 1996 is er in verband met de invoering van de nieuwe Provinciewet zelfs sprake van geweest om het financiële toezicht op te heffen. Toch is besloten deze taak te continueren. Voor het toezicht op de provincies betekende dit een grote terughoudendheid bij het toezicht. Deze terughoudendheid is zeer consequent toegepast over de gehele periode. Er werd veel gerekend op:

- de checks and balances binnen de provincie;
- verklaring evenwicht in de begroting (vanaf begroting 1998);
- kasgeldlimiet;
- verklaring van de accountant.

De verhouding was volledig gebaseerd op vertrouwen. Artikel 192 werd gedeeltelijk genegeerd. Overigens is de inzendplicht in de Beleidskaders te algemeen aangeduid.

Bovendien was er geen alternatief om de volledigheid ex artikel 192 vast te stellen.

De eerste signalen van bankieren zijn weliswaar nader onderzocht. Maar door het grote vertrouwen op de interne checks and balances bij de provincie zijn deze signalen niet verder opgepakt.

9. Conclusies en aanbevelingen

Beleidskader financieel toezicht

I Conclusie

Het Beleidskader Financieel Toezicht, zoals uiteengezet in hoofdstuk 4, heeft, behalve als circulaire, geen juridische status. Het betreft ook uitsluitend de Provinciewet en niet de Wet FILO. Het toezicht is daardoor in operationele zin niet compleet.

Aanbevelingen

- 1 Het Beleidskader Financieel Toezicht zou een juridische grondslag moeten krijgen, gebaseerd op zowel de Provinciewet als de (nieuwe) wet FILO. Geen «blind» vertrouwen maar kiezen voor een realistische bestuurlijke verhouding tussen de overheden. De toezichtsfilosofie dient daarom te worden aangescherpt en meer gericht te worden op de vaststelling en goede werking van de checks en balances. Met name gericht op de volledige, juiste en tijdige financiële en bestuurlijke verantwoording, alsmede het functioneren van de internal controls binnen de provincies.
- 2 Bij de nieuwe toezichtsfilosofie hoort een ruimer gebruik van toezicht-instrumenten. Daarmee kan worden voorkomen dat te snel van artikel 219 PW gebruik moet worden gemaakt. Dit zware middel kan belemmerend werken bij een alert toezicht.
- 3 In de huidige regelgeving ontbreekt een effectief en gedifferentieerd handhavingsbeleid. Hierin zal moeten worden voorzien.

Feitelijke uitvoering toezicht

II Conclusie

BZK steunt vooral op het systeem van checks en balances binnen de provincies en de basishouding is er één van vertrouwen. Het teveel aan vertrouwen op de interne checks and balances binnen de provincie Zuid-Holland dat het uitgangspunt vormt van het huidige toezichtbeleid is, zoals blijkt uit ons onderzoek, onrealistisch gebleken en zal moeten worden herzien.

Binnen het huidige institutionele kader van de provincies is de toezicht-houdende rol van het Ministerie van BZK met ondersteuning van het Ministerie van Financiën een noodzaak en dient daarom ook materiële inhoud te hebben.

In het bijzonder de organisatie en het functioneren van de checks and balances, zowel binnen de provincie als in de verhouding met de departementen vragen aandacht. Daarbij gaat het met name om de verdeling van verantwoordelijkheden van toezicht en controle.

Aanbeveling

- 4 Wij geven in overweging het toezicht van BZK/IFLO te verbreden en te verdiepen. Met name de inhoudelijke beoordeling van de verplichte informatie zal kunnen worden uitgebreid. Het gaat naar onze mening bij een effectief toezicht op de begroting om meer dan de formele constatering dat er een verklaring van de provincie over het begrotings-evenwicht aanwezig is en deugdelijk lijkt. Onderwerpen als financiële positie, weerstandsvermogen, risicomanagement, algemene en financiële ontwikkelingen dienen te worden beoordeeld.
- 5 Het verbreden en verdiepen van de mogelijkheid om het toezicht uit te oefenen behoeft een kwaliteitsimpuls. Wij adviseren om deze «slag» in samenspraak en overleg met de provincies te maken. BZK zal hierbij ons inziens een actieve en sturende rol hebben te vervullen.

- 6 Wij adviseren jaarlijks door BZK een verplichte toezichtsrapportage te laten opstellen. De huidige vergelijkende overzichten van de provincies zijn een duidelijk begin maar te vrijblijvend.
Wij wijzen in dit verband op de ontwikkelingen bij andere toezichtsorganisaties in Nederland en de algemene ontwikkelingen over corporate governance (zie commissie Peters, waar met name de uitgangspunten van onafhankelijk toezicht vorm is gegeven voor beursgenoteerde ondernemingen).
- 7 Het verdient aanbeveling bij het toezicht door IFLO meer gebruik te maken van de binnen BZK en Financien aanwezige expertise.

Informatievoorziening door provincie Zuid-Holland

III Conclusie

Het Ministerie is in haar toezichthoudende rol in de loop van de jaren niet altijd volledig, juist en tijdig geïnformeerd door de provincie Zuid-Holland.

Aanbeveling

- 8 Wij geven in overweging om voor een bepaalde tijd met het oog op de toekomstige verhouding tussen BZK en de provincie Zuid-Holland zo spoedig mogelijk een speciaal toezichtarrangement te treffen.
Voor de elementen die daarbij in elk geval van betekenis zijn, verwijzen wij naar het rapport «de Ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund» van de Commissie Holtslag, waarover het Kabinet een standpunt heeft bepaald op 24 november 1998.

Informatievoorziening binnen BZK

IV Conclusie

Het op 9 juni 1997 niet informeren van de Staatssecretaris door de directeur BFO is te verklaren tegen de achtergrond van de toenmalige toezichtsfilosofie.

Echter met de in 1996 beschikbare informatie bij BZK en bij het Ministerie van Financiën had ingegrepen kunnen worden, uiteindelijk zelfs met gebruik making van artikel 219 PW.

Aanbeveling

- 9 Nagegaan zou kunnen worden of er richtlijnen mogelijk zijn voor de rapportering aan de ambtelijke en politieke leiding vanuit toezicht en inspectiefuncties binnen het departement.
Het gaat om de vraag of er criteria kunnen worden ontwikkeld om de departementsleiding van bijzondere ontwikkelingen in het toezicht/inspectiegebied direct op de hoogte te brengen.
Ambtenaren kunnen nu in een moeilijk parket komen omdat zij op een bepaald moment beslissingen nemen die naar hun volle overtuiging passen in het tijdsbeeld, terwijl achteraf blijkt dat een melding had moeten plaatsvinden en zij daar later op aangesproken worden.

Comptabiliteitsvoorschriften 1995

V Conclusie

De huidige Comptabiliteitsvoorschriften zijn in ieder geval voor de informatievoorziening met betrekking tot de kortlopende schulden en vorderingen ontoereikend, zoals blijkt uit de hoofdstukken 4 en 7.

Aanbeveling

10 Wij adviseren de Comptabiliteitsvoorschriften voor de provincies te evalueren en waar nodig aan te scherpen. Daarbij zullen ook andere invalshoeken moeten worden betrokken dan die welke onderwerp van dit onderzoek konden zijn.

Voorbeelden zijn de risicoparagraaf die ondertussen bij Zuid-Holland naar het lijkt een formeel en verplicht karakter heeft gekregen en de eisen te stellen aan de verantwoording van korte gelden.

Voorts stellen wij voor de Wet FILO daarbij te betrekken en de begripsbepalingen in evenwicht brengen.

Naleving artikel 192 PW *VI Conclusie*

Artikel 192 PW blijkt in de praktijk vanuit de provincie niet te zijn nageleefd en BZK heeft hierop geen adequate actie ondernomen.

Aanbeveling

11 Gezien de omvangrijke niet naleving van artikel 192 PW stellen wij voor dit artikel nader te onderzoeken mede in relatie tot de (ontwerp) Wet FILO.

5. Weging en beoordeling van de bevindingen

5.1. De bevindingen

In paragraaf 4.3. zijn de bevindingen neergelegd waartoe ik op grond van het interne onderzoek ben gekomen. Paragraaf 4.5. bevat de bevindingen waartoe het externe onderzoek van Deloitte en Touche heeft geleid.

Ik vat de bevindingen hier samen en maak daarbij onderscheid tussen hetgeen is opgemerkt over het handelen van mijn ministerie als toezichthouder en het handelen van het provinciebestuur van Zuid-Holland.

a. Toezicht door het ministerie van BZK

- Centraal in het financieel toezicht staat het begrotingstoezicht en dat richt zich weer primair op het materiële begrotingsevenwicht. De mate, de intensiteit van het toezicht wordt sterk bepaald door de wettelijk vastgelegde toezichtsfilosofie: eigen verantwoordelijkheid van de provincie, vertrouwen in de provincie, volgen op afstand, pas ingrijpen als blijkt de ingezonden begrotingsstukken een ontsporing dreigt. Dit leidde tot een terughoudendheid bij het toezicht vanaf de inwerkingtreding van de nieuwe Provinciewet. Daarbij werd het oordeel van de toezichthouder in hoge mate gebaseerd op de informatievoorzieningen die binnen de provincie voor de eigen openbare, democratische besluitvorming en verantwoording werden gehanteerd. Op grond van de begrotingsonderzoeken kan niet worden geconcludeerd dat een financiële ontsporing, die zou nopen tot een beroep op het Rijk, zich bij Zuid-Holland heeft voorgedaan of voordoet.
- Dat Zuid-Holland bankachtige activiteiten ontplooid werd, behalve uit het signaal van het ministerie van Financiën (oktober 1996; zie ook paragraaf 4.4.), opgemerkt aan de hand van de hoge stand van de korte schuld en de kortlopende tegoeden op de balans per ultimo 1995 en de maandstaten FIA. Dit is met Zuid-Holland besproken. Toen van die kant werd verzekerd dat het om risicoloze activiteiten ging, werd door het ministerie van BZK geen nadere actie ondernomen, omdat

risicoloze activiteiten geen bedreiging voor het begrotingsevenwicht vormen.

- In de beschikbare stukken, zoals begrotingen en rekeningen, is geen directe informatie opgenomen die duidt op risicovolle bankachtige activiteiten door de provincie Zuid-Holland. Op de daarvoor geëigende plaatsen, zoals in de risicoparagraaf, in de toelichting op de balans en in de toelichting op de rekening van baten en lasten, worden de uitgebreide bankachtige activiteiten niet inhoudelijk toegelicht.
- Uit de relevante stukken kon echter worden afgeleid dat Zuid-Holland grote kasgeldbedragen niet aantrok voor de eigen liquiditeitsbehoefte of voor financiering van de concrete publieke taken. Daaruit bleek dat Zuid-Holland zich met bankachtige activiteiten bezighield. Het ministerie van BZK had, als toezichthouder, bij deze activiteiten, ook al werden die als risicoloos gepercipieerd, een relatie moeten leggen met de bepalingen in de Provinciewet en het Besluit comptabiliteitsvoorschriften 1995, op grond waarvan de rentekosten en -baten van deze activiteiten op de begroting (en de rekening) moeten worden gebracht.
- Waar het controle op de naleving van inzendplichten inzake leningbesluiten en organisatie- en beheersverordeningen betreft, was de werkwijze in het kader van het toezicht niet alert genoeg. Bijgevolg kon de volledigheid en de actualiteit van de betrokken stukken niet op periodieke basis worden vastgesteld.

b. Het handelen van het provinciebestuur van Zuid-Holland

- Het besluit van het college van gedeputeerde staten van 24 oktober 1995 is niet, zoals artikel 192 van de Provinciewet voorschrijft, ter kennisneming toegezonden aan het ministerie van BZK. Dat geschiedde evenmin met de uitvoeringsbesluiten.
- Zuid-Holland heeft niet op een in het normale verkeer met de toezichthouder gangbare wijze kenbaar gemaakt dat er risicovolle leningactiviteiten plaatsvonden.
- De aan actief kasbeheer inherente rentekosten en baten zijn, in strijd met de ter zake geldende voorschriften, niet als zodanig in de begroting of de rekening opgenomen. Dit vloeide rechtstreeks voort uit het niet kenbare, want niet openbare besluit van het college van gedeputeerde staten van 24 oktober 1995 om de gelden (de baten en de lasten) niet taakstellend in de begroting op te nemen.
- In de jaarlijkse accountantsrapportage, behorende bij de jaarrekening, zijn op het punt van de administratieve organisatie van het kasbeheer geen risico's of knelpunten gesignaleerd.

5.2. Algemene observaties

Alvorens tot een beoordeling op onderdelen te komen, heb ik er behoefte aan op een tweetal aspecten in te gaan die in mijn wijze van zien van groot belang zijn met het oog op de lering die getrokken dient te worden uit deze zaak.

Ten eerste de verhouding, en mogelijke spanning, tussen het op basis van artikel 132 van de Grondwet geregelde (financiële) toezicht achteraf en de ruimte die artikel 124 van de Grondwet laat om autonome (financiële) activiteiten te ontplooien.

Ten tweede de vraag of de Ceteco-affaire wellicht aanleiding vormt voor een heroverweging ten gronde van het huidige toezichtsstelsel.

Eerder in deze brief is uiteengezet dat de heroriëntatie van de (grond)wetgever op de bestuurlijke verhoudingen in de jaren tachtig en begin jaren negentig in het teken heeft gestaan van vergroting van de beleidsvrijheid en de beleidsbevoegdheid van de medeoverheden. Bevoogding en centralisatie door het Rijk moesten worden tegengegaan. Erkennende dat een optimale vervulling van de gezamenlijke overheidstaak niet langer via hiërarchische sturing kon geschieden, moest gezocht worden naar een meer horizontale, complementaire werking van de bestuurlijke verhoudingen. Drie volwassen bestuurslagen, elk met eigen verantwoordelijkheden en verplichtingen. De onderlinge relaties en het verkeer tussen de bestuurslagen zouden geregeerd moeten worden door wat ik recentelijk heb genoemd vertrouwen in verantwoordelijkheid. In constitutionele termen vertaald: de wetgever moest bij de inrichting van het bestuur van gemeenten en provincies en bij de vormgeving van het toezicht daarop – een opdracht die hij krachtens artikel 132 van de Grondwet heeft –, de autonome positie van gemeenten en provincies die in artikel 124 van de Grondwet is vastgelegd zoveel mogelijk respecteren. Wat het toezicht betreft is dat geschied door de keuze voor repressief toezicht, toezicht dus dat is toegespitst op situaties van normoverschrijding.

Bij de uitoefening van dat toezicht mocht en mag men ervan uitgaan dat de activiteiten die door of namens de provincie- en gemeentebesturen worden verricht te herleiden zijn tot de publieke taakuitoefening. Die vooronderstelling – eerder in deze brief sprak ik van een pre-constitutionele aanname – was en is zo vanzelfsprekend dat in het verleden nooit is overgegaan tot explicitering ervan, in regelgeving of anderszins. Deze vooronderstelling brengt dan tevens met zich mee dat een provincie of een gemeente op grond van artikel 124 van de Grondwet weliswaar autonome activiteiten mag ontplooien, maar dat ook die activiteiten verband moeten houden met de uitoefening van de overheidstaak. Op grond van deze fundamentele notie bestaan er dus grenzen aan wat wel en wat niet kan. Overheidsorganen en ambtenaren dienen zich die grens bij voortduring bewust te zijn.

Geeft de Ceteco-affaire enkel aanleiding tot scherpere normering inzake bankachtige activiteiten, zoals met de Wet Filo 2000 wordt beoogd, of zijn ook andere maatregelen aangewezen om het financiële toezicht te verbeteren? Zo ja, hoe diep moeten die maatregelen dan ingrijpen? Is er wellicht aanleiding tot een heroverweging van het toezichtsstelsel als zodanig?

Deze laatste vraag beantwoord ik ontkennend, en ik doe dat met overtuiging. De al meerdere malen in deze brief gereleveerde omslag in het denken over de verhoudingen tussen de bestuurslagen – een omslag die door de wetgever vervolgens op vele terreinen is gesanctioneerd –, acht ik een grote verworvenheid. Nu te reageren met centraliserende maatregelen, bv. door herintroductie op betekenende schaal van preventief (financieel) toezicht, is voor mij geen optie. Dergelijke maatregelen zouden snel – en terecht – tot het verwijt van bedilzucht leiden; zij zouden bovendien veelal slechts schijnzekerheid bieden.

5.3. Beoordeling op onderdelen

Handhaving van toezicht achteraf als uitgangspunt betekent in mijn visie niet dat geen aanpassingen en verbeteringen in dat toezicht nodig zijn. De resultaten van het interne en het externe onderzoek maken duidelijk dat daarvoor aanleiding bestaat.

Wanneer ik de toezichtsrelatie tussen het ministerie van BZK en de provincie onder de loep neem, stel ik allereerst vast dat het toezicht goed functioneert waar het gaat om de verwezenlijking van het hoofddoel: een materiële evenwichtssituatie van de provinciale begroting. Anderszijds kom ik tot de conclusie dat in de praktijk van het toezicht de blik te zeer is gericht op het bereiken van dat hoofddoel. Toezicht op de naleving van andere wettelijke verplichtingen, onder andere informatieverplichtingen, mag niet worden veronachtzaamd, omdat aldus het risico groot is dat men moet opereren aan de hand van gedateerde en/of onvolledige informatie. En zoals ik eerder in deze brief aangaf is tijdige, juiste en volledige informatie de spil waarom een goed en transparant stelsel van toezicht achteraf moet draaien.

Aan provinciale kant zijn op dit punt overigens ook verbeteringen mogelijk. Het kan niet zo zijn dat men niet aan zijn verplichtingen tot informatie van de toezichthouder voldoet. Ik herhaal mijn woorden uit de inleiding van deze brief: volwaardige, volwassen relaties tussen de drie bestuurslagen behelzen voor elk van die lagen ten minste de plicht datgene te doen wat de andere in staat stelt hun verantwoordelijkheden tot gelding te brengen.

Wat betreft de strijd van de bankachtige activiteiten van Zuid-Holland met het besluit van provinciale staten in 1988 in relatie tot het toezicht vanwege mijn ministerie, merk ik het volgende op. De BZK-ambtenaren mochten erop vertrouwen dat provinciale staten van de bankachtige activiteiten op de hoogte waren. Dat er een geheim besluit van gedeputeerde staten uit 1995 was, was hun niet bekend. Om die reden is ervan uitgegaan dat de provincie zelf een ruime uitleg aan het besluit uit 1988 gaf. De formulering van het besluit zelf is, zo moet achteraf worden vastgesteld, op dat punt niet erg helder. Deze indruk werd versterkt door het feit dat provinciale staten de rekening 1995 hadden vastgesteld met op de balans een bedrag aan kortlopende middelen en leningen van ruim f 400 miljoen, waarvoor zij gedeputeerde staten dechargeerden. Achteraf acht ik dit een te begrijpen gang van zaken, maar merk wel op dat een kritischer houding, bijvoorbeeld door het betrekken van de toelichting bij het besluit, bij de beoordeling tot een andere conclusie had kunnen leiden.

In het verlengde van de laatste opmerking ben ik, terugblikkend op de gang van zaken, van oordeel dat het wenselijk ware geweest dat tijdiger zou zijn gecommuniceerd met de politiek verantwoordelijke(n) op het ministerie. Voor de toekomst dient die tijdige communicatie te worden verzekerd (zie hierna paragraaf 6.1.).

Tot slot van deze paragraaf wil ik benadrukken dat ik het ten principale – gelet op de ontwikkelingen die zijn geschetst in paragraaf 3 – tot de eigen verantwoordelijkheid van de provincie- en gemeentebesturen acht te behoren ervoor zorg te dragen dat de (financiële) controle op het gevoerde beleid en beheer aan de maat is. Verscheidene controlearrangementen laten zich denken, die technisch gezien niet gecompliceerd (behoeven te) zijn, en die een afdoende controle door staten en raden waarborgen. Ik wijs er in dit verband op dat Rotterdam sinds enige tijd een gemeentelijke rekenkamer kent. Voorts signaleer ik het recente pleidooi van de commissaris van de Koningin in Noord-Holland, tevens voorzitter van het IPO, dr. J. van Kemenade, voor de invoering van een provinciale rekenkamer. Overigens geeft ook de provincie Zuid-Holland er blijk van dat zij mijn uitgangspunt deelt, nu zij kort geleden heeft besloten de financiële consequenties van de in het geding zijnde financiële activiteiten in de eigen begroting te verwerken.

De primaire verantwoordelijkheid van de medeoverheden neemt uiteraard niet weg dat ik verantwoordelijk ben voor de wettelijke regeling van de financiële infrastructuur en voor het toezicht op de werking daarvan. In

dat kader vind ik het een essentiële functie van het toezicht, dat wordt vastgesteld of er toereikende interne controle- en verantwoordingsarrangementen bestaan. Die vaststelling is een voorwaarde voor het toezicht om zich te kunnen baseren op de overgelegde informatie (begroting, rekening, leningbesluiten etc.).

6. Voorgenomen maatregelen

In deze paragraaf geef ik mijn voornemens weer ter aanpassing en verbetering van het financiële toezicht op de medeoverheden en stel ik maatregelen voor die de interne financiële controle door gemeenteraden en provinciale staten moeten vergemakkelijken. Deze maatregelen zijn gebaseerd op de bevindingen en aanbevelingen uit het interne en het externe onderzoek en op het voorstel voor een Wet Filo 2000. Mijn inzet daarbij is om, met inachtneming en behoud van de huidige bevoegdheids- en verantwoordelijkheidsverdeling, het financiële toezicht en de interne controle te versterken.

6.1. De toezichtsrelatie BZK – provincie

In paragraaf 5.3. heb ik geconcludeerd dat in het functioneren van het financiële toezicht door mijn ministerie verbeteringen wenselijk zijn. De nadruk van dat toezicht ligt terecht op het materiële begrotingsevenwicht, maar toezicht op het naleven van andere verplichtingen van de provincie, waaronder het beschikken over toereikende controle- en verantwoordingsarrangementen, dient evenzeer op adequate wijze te geschieden. Ik zal met het oog daarop de volgende maatregelen nemen.

Beleidskader financieel toezicht

Een nieuw beleidskader financieel toezicht zal worden opgesteld. Daarover zal op ambtelijk en bestuurlijk niveau overleg worden gevoerd met de provincies. Het toezicht op de sluitendheid van de begroting blijft het centrale thema in het beleidskader. Dat is immers ook de hoofddoelstelling van het toezicht. Daarnaast zal het beleidskader echter beschrijven hoe het toezicht op de juiste en tijdige naleving van de andere wettelijke verplichtingen (zoals inzendverplichtingen en verplichtingen op grond van de Wet Filo) zal plaatsvinden en aan de hand van welke criteria die naleving inhoudelijk wordt beoordeeld.

Het nieuwe beleidskader, dat ik ook aan de Tweede Kamer zal toesturen, gaat in op 1 juli 2000 (het huidige beleidskader vervalt op die datum). Het zal voor het eerst worden toegepast bij de beoordeling van de rekeningen over 1999 en de begrotingen voor 2001. Anticiperend daarop zal reeds bij de beoordeling van de rekeningen over 1998 en de begrotingen voor 2000 scherper worden gelet op de verplichte uitgaven en op naleving van de inzendverplichtingen.

Ook het toezicht op de naleving van de normen die de nieuwe Wet Filo 2000 stelt, zal deel uitmaken van het beleidskader. Die normen hebben betrekking op transparantie (rapportage en publicatie) en op solide financiële verhoudingen.

Administratieve organisatie

Het beleidskader beschrijft de inhoud van de toezichtsrelatie tussen de toezichthouder en de provincies, alsmede de procedurele aspecten daarvan. Ten behoeve van de uitoefening van het toezicht zal de (interne) werkwijze van de toezichthoudende afdeling van mijn ministerie worden beschreven. Die beschrijving vormt dan tevens de taakopdracht voor die afdeling (tot nu toe was het beleidskader tevens de taakopdracht).

In de beschrijving van de administratieve organisatie zullen in elk geval worden vastgelegd:

- de wijze waarop tot een oordeel wordt gekomen over de begrotings- en de rekeningspositie. De huidige werkwijze voldoet en behoeft niet te worden aangepast, maar zal wel worden uitgeschreven;
- de wijze waarop wordt getoetst of door de provincies wordt voldaan aan de wettelijke verplichtingen, met name om stukken in te zenden en verplichte uitgaven in de begroting op te nemen. Op dit punt zullen nieuwe controles worden ingebouwd;
- de wijze waarop belangrijke grootheden, zoals financiële positie, weerstandsvermogen, risico-management en algemene financiële ontwikkelingen (zoals die ook nu al in de IPV worden verwerkt) worden beoordeeld volgens een gestandaardiseerde opzet;
- de wijze waarop over een en ander zal worden gerapporteerd aan de politieke en ambtelijke leiding van het ministerie ten behoeve van een periodieke externe verantwoording over het gevoerde toezicht. Mede ten behoeve daarvan zal worden voorgeschreven dat van de reguliere overleggen met de provincie verslagen worden gemaakt, die zowel door de ambtenaren van mijn ministerie als door de provinciale vertegenwoordigers zullen worden vastgesteld.

Jaarlijkse rapportage

Al gedurende enkele jaren wordt door mijn ministerie jaarlijks een interprovinciale vergelijking (IPV) opgesteld, die wordt toegezonden aan onder andere de colleges van gedeputeerde staten en aan de Tweede Kamer. In de IPV wordt op beknopte wijze verslag gedaan van het uitgeoefende toezicht. Voorts bevat de IPV overzichten van kengetallen en een beschrijving van financiële ontwikkelingen. Ik ben voornemens de IPV in het vervolg meer het karakter te geven van een (uitgebreidere) verantwoording over het uitgeoefende toezicht, inclusief een beoordeling van de feitelijke werking van de controle- en verantwoordingsmechanismen op provinciaal niveau, en overigens onder handhaving van de functie van het inzichtelijk maken van financiële ontwikkelingen bij de provincies. Wat dit laatste betreft: het streven is erop gericht die functie verder te ontwikkelen teneinde de provincies de nodige ijkings- en vergelijkingspunten te bieden.

6.2. Wettelijk kader in- en uitlenen

Zoals ik in mijn brief van 7 september jl. (IFLO99/U81804) aan de Voorzitter van de Tweede Kamer heb meegedeeld, ligt sinds 9 juli jl. het voorstel voor een Wet Filo 2000 om advies bij de Raad van State. Deze nieuwe wet en de daaruit voortvloeiende aanpassing van de comptabiliteitsvoorschriften zullen leiden tot een heldere normering van de treasury-functie bij gemeenten en provincies (alsmede bij waterschappen, politieregio's en andere medeoverheden). De beoogde verbeteringen zijn de volgende:

- bankachtige activiteiten, handel in derivaten met een open positie daaronder begrepen, worden met zoveel woorden verboden. Activiteiten van de treasury zullen steeds moeten worden verricht in functie van de publieke taakvervulling; uitzettingen dienen steeds een risicomijdend karakter te dragen;
- de transparantie van de treasury-functie zal worden verzekerd, evenals de kwaliteit van de verantwoording. Dit als gevolg van het voorgeschreven treasury-statuut en de treasury-paragrafen in de begroting en in het jaarverslag.
- versterking van de positie van raden en staten. De doorzichtigheid zal worden vergroot. Voorts zal het treasury-statuut, als onderdeel van de artikelen 212 van de Gemeentewet en 216 van de Provinciewet,

moeten worden vastgesteld door respectievelijk de raad en provinciale staten. Ten derde zullen raden en staten het treasury-beleid expliciet kunnen beoordelen aan de hand van de treasury-paragraaf in de begroting en in het jaarverslag. De accountant zal moeten worden opgedragen een verklaring af te geven over de inhoud van die treasury-paragraaf;

- er wordt, met het oog op solide financiële verhoudingen, een sanctie gesteld op overschrijding van de kasgeldlimiet en van de renterisiconorm voor de vaste schuld. Indien de overschrijding niet binnen een in de wet bepaalde termijn ongedaan is gemaakt, kunnen kortlopende leningen c.q. vaste schuld nog slechts worden aangegaan na voorafgaande toestemming van de toezichthouder en kan de toezichthouder een maximum vaststellen voor de schuld in rekening-courant. Anders gezegd: in deze gevallen zal preventief (lenings-) toezicht worden ingesteld;
- het Besluit Comptabiliteitsvoorschriften 1995 zal worden gezien op de aspecten van informatievoorziening over opgenomen en uitgezette kortlopende geldleningen.

In het licht van de Ceteco-affaire zullen de minister van Financiën en ik bezien of de uitwerking van de bedoelingen van het wetsvoorstel en de handhaafbaarheid ervan nadere precisering behoeven.

6.3. Actie

Als eerstverantwoordelijke voor de wettelijke regeling van de financiële infrastructuur en als toezichthouder ben ik voornemens de maatregelen die de provincie Zuid-Holland zal nemen op grond van de rapportage van de commissie-Van Dijk, nauwlettend te volgen en uiteraard te beoordelen op hun toereikendheid. Te dien einde zal ik met de provincie afspraken maken die worden geformaliseerd.

Over de voortgang van de in deze paragraaf beschreven maatregelen zal ik verslag uitbrengen aan de Tweede Kamer ten behoeve van de behandeling van de begroting van BZK voor het jaar 2001.

Tot slot

Aan het eind van deze brief hecht ik eraan nog eens te beklemtonen dat in de huidige bestuurlijke constellatie, waarvoor in ons land in een tamelijk recent verleden met overtuiging is gekozen, elk der bestuurslagen verantwoordelijk is voor eigen doen en laten. Naar de mate er vrijheid van handelen bestaat, is het noodzakelijk zelf te zorgen voor toereikende voorzieningen voor het afleggen van rekenschap over het gebruik van die vrije ruimte.

Voorts dient het verkeer tussen de overheden te verlopen op een bij deze volwassen posities passende wijze. Zo ergens, dan geldt voor dat verkeer dat gehandeld moet worden vanuit vertrouwen in verantwoordelijkheid. Als minister van BZK ben ik meer in het bijzonder verantwoordelijk voor de werking van het bestuurlijk bestel. Wanneer in die werking feilen worden geconstateerd, dienen die, met behoud van de huidige verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden, verholpen te worden, opdat het bestel beter zal functioneren.

In ieder geval zie ik in de door mij betreunde verwickelingen rond de provincie Zuid-Holland geen aanleiding de huidige bestuurlijke constellatie, met uitzondering van de noodzakelijke verheldering van het toezichtsarrangement, te heroverwegen.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A. Peper

Den Haag, 15 september 1999

In haar procedurevergadering van heden heeft de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties uw brief inzake de financiële activiteiten van Zuid-Holland d.d. 15 september 1999 besproken. De commissie heeft besloten u te verzoeken uiterlijk 29 september 1999 haar de volgende informatie te doen toekomen:

- de bevindingen van het intern en extern onderzoek over de feitelijke uitvoering van het toezicht op basis van het beleidskader toezicht 1997 en de Wet Financiering lagere overheid met betrekking tot de provincie Zuid-Holland;
- een overzicht van de activiteiten van het ministerie van Binnenlandse Zaken, ontplooid na het inzenden van de balans van de provincie Zuid-Holland in juli 1996 en de ambtelijke mededeling in oktober 1996 van het ministerie van Financiën;
- een uiteenzetting over de rol van het ministerie van Financiën sinds oktober 1996 in dezen;
- de notulen c.q. interne verslagen van het ambtelijk overleg op 16 april en 2 juni 1997 (de commissie heeft de beschikking over het verslag van de provincie Zuid-Holland) waarvan u in uw brief gewag maakt;
- een overzicht van de activiteiten van het ministerie van Binnenlandse Zaken (en Koninkrijksrelaties) in deze kwestie in de periode juni 1996–april 1999.

De commissie is voornemens in de week van 4 oktober 1999 met u over deze stukken in overleg te treden.

De griffier van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
N. Coenen