

Vergaderjaar 1999–2000

26 721

Financiële activiteiten provincie Zuid-Holland

Nr. 4

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 27 oktober 1999

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties¹ heeft op 7 oktober 1999 overleg gevoerd met minister Peper over **financiële activiteiten van de provincie Zuid-Holland** (26 721, nrs. 1 & 2) (BZK-99-891 & 955).

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

Volgens de heer **Vendrik** (GroenLinks) had het doorwrochte rapport «De doorboorde buidel» van de commissie-Van Dijk een aantal grote problemen binnen het openbaar bestuur blootgelegd. Door het bankieren van Zuid-Holland zal de provincie, en dus haar burgers, zeer waarschijnlijk diep in de buidel moeten tasten. Blijkens dat rapport heeft het toezicht op de provincie door de ministeries van BZK en van Financiën jammerlijk gefaald. Dat de minister in het geheel niet is ingegaan op de mogelijke consequenties van het bestuursconcept van een bedrijfsmatige overheid verontrustte hem enigszins, want de Ceteco-affaire lijkt geen incident. Immers, niet alleen de provincie Zuid-Holland zal Reinventing government hebben gelezen, maar ook hebben toegepast. Bij de schets van de contouren van deze verschuiving, hoofdstuk 9 van het rapport, miste hij elementaire lessen uit de bureaucratietheorie, bijvoorbeeld dat de overheid een wezenlijke andere organisatie is dan een bedrijf. Wie doet alsof de overheid als een bedrijf gerund kan worden, heeft geen oog voor de complexiteit van de overheid als bestuurlijk lichaam en dus ook geen oog voor de subtiele verhoudingen en de noodzakelijke reguleringsmechanismen en regels. De notie dat regels elementair zijn, is in Zuid-Holland overboord gezet. De notie van publieke verantwoording is genegeerd. De notie dat het om geld van de belastingbetaler gaat – wat is er heiliger in dit land? – is van minder belang gebleken dan ooit. Dat alles verontrustte de GroenLinksfractie zeer.

Vaak beweren voorstanders dat het concept van de bedrijfsmatige overheid navolging verdient met het oog op een doelmatiger en klantvriendelijker overheid. Bij zo'n overheid passen minder regels en meer eigen initiatief en als het even kan uitvoering en uitvoerders op afstand, weg van de politieke en ambtelijke top. Dat is een misvatting, want het suggereert dat de oudere Weberiaanse bureaucratie geheel niet

¹ Samenstelling:

Leden: Schutte (GPV), Te Veldhuis (VVD), ondervoorzitter, De Cloe (PvdA), voorzitter, Van den Berg (SGP), Van de Camp (CDA), Scheltema-de Nie (D66), Van der Hoeven (CDA), Van Heemst (PvdA), Noorman-den Uyl (PvdA), Oedayraj Singh Varma (GroenLinks), Dankers (CDA), Hoekema (D66), Rijpstra (VVD), Cornielje (VVD), O. P. G. Vos (VVD), Rehwinkel (PvdA), Luchtenveld (VVD), Wagenaar (PvdA), De Boer (PvdA), Duijkers (PvdA), Verburg (CDA), Rietkerk (CDA), Halsema (GroenLinks), Kant (SP) en Balemans (VVD).

Plv. leden: Rouvoet (RPF), Van Beek (VVD), Zijlstra (PvdA), Ravestein (D66), Van Wijmen (CDA), Augusteijn-Esser (D66), Balkenende (CDA), Barth (PvdA), Gortzak (PvdA), Rabbae (GroenLinks), Wijn (CDA), Dittrich (D66), Cherribi (VVD), Nicolai (VVD), Van den Doel (VVD), Van Oven (PvdA), Brood (VVD), Apostolou (PvdA), Kuijper (PvdA), Belinfante (PvdA), Mosterd (CDA), Eurlings (CDA), Van Gent (GroenLinks), Poppe (SP) en Essers (VVD).

functioneerde, hetgeen bepaald onjuist is. Bovendien is een moderne, zuinige en efficiënte overheid zeker niet vanzelfsprekend een bedrijfsmatige overheid. Natuurlijk kan er een discussie gevoerd worden over de vraag welke taken wel of niet of niet door de overheid rechtstreeks uitgevoerd moeten worden, maar daar gaat dit overleg niet over. Hier gaat het om een bestuurscultuur waarin dit soort processen mogelijk worden en ook niet gecorrigeerd worden.

Het zijn vaak politici die wat te gemakkelijk schermen met het adagium «de uitvoering moet op afstand geplaatst». Het gevolg is dat al te zelfgenoegzame ambtelijke uitvoerders een zucht van verlichting slaken en het heerlijk vinden dat politici op afstand staan.

Commissaris van de koningin Van Kemenade legt in Binnenlands Bestuur van deze week ook scherp bloot dat politiek en bestuur de afgelopen jaren te veel elkaars synoniemen zijn geworden. Zo ook in de provincie Zuid-Holland, waar tussen de gedeputeerden en de ambtelijke top een zeer nauwe band was ontstaan op weg naar een bedrijfsmatig provinciehuis. Hier liggen naar het oordeel van de GroenLinksfractie de wortels van de Ceteco-affaire, van de bestuurlijke en ambtelijke normvervaging die daarvan het gevolg was en die heeft geleid tot een praktijk die bekend was bij de lagere ambtelijke regionen van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Verwerpt de minister deze bestuurlijke cultuur en dit concept van een bedrijfsmatige overheid niet en stelt hij het zich niet als taak om als hoofdverantwoordelijke voor het bestuur in Nederland hier een trendbreuk tot stand te brengen? Wat de fractie van GroenLinks betreft, zou de minister nadrukkelijk moeten werken aan versterking van elementaire normen die aan het functioneren van de overheid gesteld moeten worden. Wellicht is het een idee om de heer Van Dijk te vragen zich verder te verdiepen in de Nederlandse bestuurscultuur bij lagere overheden en daarover binnen afzienbare tijd een rapport te doen verschijnen. De heer Vendrik wilde hiermee zeker niet de suggestie wekken dat hij zeker weet dat praktijken als in Zuid-Holland ook bij andere overheden voorkomen, maar wel heeft hij het vermoeden dat hier sprake is van een breder probleem, overigens net als de minister, die verleden week een onderzoek naar eventuele bankierspraktijken door een aantal gemeenten heeft aangekondigd.

De minister heeft weliswaar een zeer uitvoerig verbetertraject op het punt van het toezicht door zijn departement in gang gezet en ook zullen er nog veel gelegenheden komen om daarover met hem van gedachten te wisselen, maar toch had de heer Vendrik op dit punt nog een aantal vragen. Provincies moeten periodieke rapportages naar het departement zenden omtrent de begroting, de rekening, de bijbehorende toelichting, maandstaten, besluiten etc. Er wordt ook melding gemaakt van het feit dat regelmatig die stukken niet zijn ontvangen. Waarom is daarover niet aan de bel getrokken? Hij heeft begrepen dat de jaarlijkse bezoeken die het departement geacht werd uit te voeren er vrijwel niet zijn geweest en dat het toezicht in die zin, met uitzondering van de zomer van 1997, feitelijk dan ook niet heeft plaatsgevonden. Het is toch naïef als er vanzelfsprekend van wordt uitgegaan dat decentrale overheden risicovolle bankachtige activiteiten niet tot hun taak rekenen, zoals de minister schrijft? Toezicht veronderstelt toch niet vertrouwen dat anderen waarop je toezicht uitoefent, doen wat jij wil?

Naar de mening van de heer Vendrik hinkte de minister in zijn brief ook op twee benen; er was sprake van vertrouwen maar ook van een inhoudelijke beoordeling. Wat heeft nu eigenlijk de doorslag gegeven en wat stelde die beoordeling eigenlijk voor? Is dat vertrouwen ook niet een schaamlapje voor het feit dat in de dagelijkse toezichtpraktijk van het departement nalatigheid, slordigheid, slonzigheid en gemakzucht eigenlijk gewoon de boventoon voerden? Hoe is het mogelijk dat in 1997 werd besloten om vanaf 1998 bij wijze van experiment gedurende drie jaar de provincies zelf hun begroting en rekening te laten toetsen aan de hand van een door BZK

ontwikkeld rekenmodel en de provincies vervolgens op basis van zelftoetsingsverklaringen mochten uitspreken dat hun begroting en hun rekenmaterieel in evenwicht was, terwijl tegelijkertijd bekend was dat er gekke dingen gebeurden in Zuid-Holland?

Op 2 juni 1997 hebben ambtenaren van BZK een gesprek met ambtenaren van de provincie gehad. Toen schijnen de provincieambtenaren gezegd te hebben dat het bankieren een risicoloze activiteit betrof. Waarom worden van dit soort gesprekken in het kader van het toezicht geen notulen gemaakt? Waarom verklaren ambtenaren van Zuid-Holland vervolgens dat het departement wel degelijk op de hoogte was van de risico's van het bankieren? Het is opvallend dat er onder de uitstaande vorderingen een aantal leningen zit met een zogenaamde B-rating, dus buitengewoon risicovol, zoals een vordering op een bank in Brazilië. De heer Vendrik kon zich ook moeilijk voorstellen dat het ministerie van Financiën met zo'n uitleg genoegen heeft genomen. In oktober 1996 begon het immers al te reclameren dat er iets aan de hand was. Uit een provinciale vergelijking was toch gebleken dat de boekhouding van Zuid-Holland er buitengewoon afwijkend uitzag? Hoe kan het in het najaar van 1996 Zuid-Holland suggereren om in het kader van de EMU-schuld mee te helpen met «cryptisch boekhouden»? Op 31 december mag de provincie even geen schuld hebben, want dat is het meetmoment voor de EMU-schuld en is het ministerie van Financiën ook weer tevreden. Dat zijn toch eigenlijk gewoon ordinaire boekhoudtrucs die de Europese campagne van minister Zalm tegen de Italiaanse boekhoudkunde er niet geloofwaardiger op maken?

De minister beziet of de gemeentelijke overheden zich ook bezondigen aan bankiersactiviteiten, maar wat gebeurt er nog elders in de semi-overheids sfeer, de OBO's, de organisaties met een binding met de overheid, de ZBO's, de zelfstandige bestuursorganen, de RWT's, de rechtspersonen met de wettelijke taak? Vaak, zo niet altijd, werken zij met publieke middelen en de vraag is hoe daarmee wordt omgesprongen. De minister maakt een nieuwe kaderwet voor de ZBO's. Maakt het financieel beheer daar deel van uit?

De heer Vendrik gaf de minister ten slotte in overweging de Algemene Rekenkamer te vragen de inrichting van de financiële functies bij semi-overheidsorganen en instellingen met een publieke taak te onderzoeken en zich daarbij te richten op fact finding en een beoordeling van de aangetroffen praktijk. Ook de Kamer zou de Rekenkamer om een dergelijk onderzoek kunnen vragen, maar de koninklijke weg lijkt hem te zijn dat de minister het voortouw neemt.

Mevrouw **Noorman-den Uyl** (PvdA) vond dat de provincie Zuid-Holland onaanvaardbare risico's had genomen met overheidsgeld dat daar nadrukkelijk niet voor bedoeld was. Er is verzwegen waar openbaarheid vereist is en er zijn wetten en regels overtreden door een overheid die voor alles en voor iedereen gehouden is de wet te eerbiedigen en te bewaken. Het toezicht heeft niet voldoende gewerkt. Het besluit tot aftreden van de vier provinciebestuurders is een zware maar juiste en nodige beslissing geweest, een beslissing die respect afdwingt en het openbaar bestuur respect betoont.

In de Grondwet en in de Provinciewet is de autonome bevoegdheid voor de inrichting van het bestuur en de huishouding van de provincie vastgelegd. De gang van zaken rond het bankieren in Zuid-Holland is dan ook in eerste instantie een zaak van de provincie. Gisteren heeft de provincie in het debat laten zien dat het haar ernst is; er zijn ingrijpende stappen gezet op weg naar het schoon schip maken. Het rapport van de commissie-Van Dijk is scherp, helder en hard in het oordelen over wat is misgegaan en het eindoordeel luidt: het besluit van GS in 1995 was ondeugdelijk en extreem riskant, onrechtmatig want onbevoegd genomen en democratisch ontoelaatbaar, omdat het provinciale staten buitenspel

zette. Dat was een bewuste keuze van GS, zo zei de commissie, het college van GS is daarvoor als geheel verantwoordelijk, maar een speciale verantwoordelijkheid hebben de CDK, de portefeuillehouder financiën en de griffier, die de rechten van provinciale staten niet hebben beschermd. Het is in 1994 allemaal vol goede bedoelingen begonnen, via de discussie over reinventing government en de overheid als ondernemer. In 1995 namen GS, zo'n beetje in de geest van de tijd, het besluit om de treasuryfunctie te intensiveren met risicoloze intensiveringsinstrumenten en om geleend geld dat niet direct noodzakelijk was voor het provinciaal functioneren uit te zetten, maar hield dat besluit toen wel geheim. Pas veel later bleek dat zeker niet altijd sprake was van risicoloze leningen. Overigens is ook aan een aantal andere regels niet voldaan, zoals inzake termijnen, registratie geldmakelaars, termijnhandel in leningen, verantwoordingsplicht, mandaatregels en functiescheiding. Voor de provincie Zuid-Holland dreigt er nu een speculatieverlies van zo'n 47 mln. dat door de provincie zelf betaald moet worden, dus de burgers. Wie is waarvoor verantwoordelijk, wat is verwijtbaar, hoe kan herhaling daarvan voorkomen worden en wat is bepaald waar het gaat om de grenzen van het handelen met overheidsgeld?

De brief van de minister, die volgt op de commotie van 9 september, laat zien wat er tot op dat moment gebeurd was. In een krantenbericht werd gesuggereerd dat de minister de Kamer onjuist of onvolledig geïnformeerd had. Volgens het Algemeen Dagblad wist het ministerie wel van het bankiersbesluit. Uit de uitgelekte notulen van het stafoverleg van de provincie zou geconcludeerd kunnen worden dat het geheime besluit uit 1995 is overlegd. Maar zowel uit het rapport van Deloitte en Touche als uit het onderzoeksrapport van de commissie-Van Dijk blijkt dat daarin werd gedomd op besluiten die in 1988 en 1991 genomen zijn, waarin het bankieren niet aan de orde was. Blijkens de notulen was er wel degelijk sprake van risicohandelen. Als het signaal van de VNG in april van dit jaar voor het ministerie aanleiding was om opheldering te vragen over de bankierspraktijk van Zuid-Holland, was het krantenbericht van 9 september feitelijk niet juist en snijdt het verwijt dat de minister de Kamer niet volledig geïnformeerd heeft, geen hout. Uit een extern opgesteld overzicht van beschikbare archiefstukken blijkt dat er geen verslag is van het overleg van 2 juni 1997. Overigens bleef mevrouw Noorman wel nieuwsgierig naar wat er in het verslag van 4 juli 1997 staat.

De verantwoordelijkheid van de minister voor het toezicht op provinciale financiën loopt via een door de wet bepaald toezicht achteraf. Afwijkingen zijn alleen bij wet toegestaan en het toezicht is gericht op het in evenwicht zijn van de begroting. In de begroting van de provincie en in de jaarrekening, zoals in de risicoparagraaf, was het bankieren niet zichtbaar. De inkomsten waren niet onder rente-inkomsten of rentekosten geraamd of verantwoord en de provincie voldeed aan de kasgeldnorm. Maar uit het zeer hoge uitleenvolume was zichtbaar, bijvoorbeeld via de maandstaten – die waren bestemd voor de ministeries van BZK en van Financiën – dat er toch meer aan de hand was. Ondanks het overleg in juli 1997 tussen het ministerie en de provincie, waarin de provincie het hoge uitleenvolume erkent maar stelt dat het gaat om risicoloze activiteiten, is er niet echt op gereageerd. Wel werd er gezorgd voor een daling van het leningvolume aan het einde van het jaar om de EMU-norm te halen. Dan valt de minister naar de mening van mevrouw Noorman wel iets te verwijten, namelijk dat het ministerie niet voortvarend heeft gereageerd op de signalen die er wel waren – de maandstaten – en eigenlijk tot juli van dit jaar uitermate traag heeft gereageerd. Wat gaat de minister daaraan doen?

Dat ook de staatssecretaris in 1997 niet geïnformeerd werd, is ook geen goede zaak. De ambtenaren namen bewust genoegen met de verklaring van de provincie inzake risicoloosheid en hebben de staatssecretaris bewust ook niet geïnformeerd. Mevrouw Noorman hoopte dat zoiets niet meer zal voorkomen. Het ministerie had de signalen vanuit de maand-

staten kunnen gebruiken voor verder onderzoek en erop kunnen toezien dat een juiste verantwoording van rente-inkomsten zeker een relatie zouden moeten hebben met de hoogte van het leningenplafond die uit de maandstaten bleek. Ook de controle op de inzendplicht was absoluut niet alert genoeg. Achteraf gezien is dat allemaal wel verklaarbaar, maar het feit blijft dat het ministerie in de toezichtfunctie toch tekort is geschoten. De controle was misschien formeel wel juist naar de letter maar zeker niet naar de geest van de wet. Op al die punten heeft de minister in de stukken die de Kamer zijn toegezonden, dan ook terecht het boetekleed aange-trokken en beterschap beloofd.

Wie is verantwoordelijk en wat is verwijtbaar? De commissaris van de koningin is aan de minister wettelijk verantwoording schuldig over een zeer beperkt aantal zaken die geen betrekking hebben op deze zaak. Verwijtbaar is aan de commissaris van de koningin als rijksorgaan dat zij niet heeft gekozen voor het ter vernietiging voordragen van het beruchte GS-besluit aangezien GS niet bevoegd waren die beslissing te nemen omdat het algemeen belang in het geding was. Daar heeft de CDK een eigenstandige verantwoordelijkheid. Het feit dat zij het niet met die beslissing eens was, siert haar overigens wel.

De verantwoordelijkheid van de CDK als provinciaal orgaan en als onderdeel van GS ligt overigens iets anders en is ten dele een afgeleide verantwoordelijkheid. De CDK als provinciaal orgaan en als lid van GS is het verwijtbaar dat het besluit niet is gemeld aan de staten en aan de minister. Ook verwijtbaar is het niet inzenden van leningenbesluiten, uitvoeringsbesluiten en het niet juist in de begroting en rekening opnemen van rentewinsten, waardoor het budgetrecht van de staten niet is geëerbiedigd. Overigens staat in art. 152 Provinciewet, met een verwijzing naar de artikelen 216 en 217 dat het vaststellen van een verordening inzake kasgeld alleen aan provinciale staten is voorbe-houden.

De verantwoordingsplicht van de CDK aan provinciale staten, zoals dat in artikel 149 is geregeld voorziet, zo stelde mevrouw Noorman vervolgens, niet in de wijze waarop verantwoording moet worden afgelegd. De ontslagaanvraag van mevrouw Leemhuis maakt een verdere afweging van dit, naar de mening van de PvdA-fractie, onjuist handelen niet meer zo noodzakelijk. Zij wilde wat dit betreft dan ook volstaan met de opmerking dat haar aftreden een gepast besluit is, een verantwoordelijk bestuurder waardig. Hetzelfde gold haars inziens voor de afgetreden gedeputeerden Wolf, Heijkoop en De Jong. Ook zij hebben met opgeheven hoofd hun politieke verantwoordelijkheid gedragen. Het is duidelijk dat de overheid geen ondernemer is, maar daar is niet alles mee gezegd. Naarmate decentralisatie toeneemt, worden overheden zelf meer risicodragend. Zorgvuldig middelenbeheer kan en mag geen passief beheer zijn. Het vaststellen van de grenzen zal lastig zijn en die grens is niet met een nagelschaartje te knippen. De overheid behoort echter altijd een sobere, open en controleerbare manier van werken te hebben. Elementen uit de cultuur van bedrijfsleven, zoals winst op bedrijfsmatige activiteiten en het marktmechanisme kunnen een waardevolle maar beperkte rol spelen in het overheidshandelen, maar de overheid is in beginsel geen gelijke marktpartij. Dit geldt niet alleen voor provincies maar ook voor andere overheden en semi-overheidsorgani-saties en mevrouw Noorman zag op korte termijn graag een debat tegemoet op basis van een notitie van de minister over de wijze waarop lagere overheden vanuit hun eigen verantwoordelijkheid met hun geld omgaan en een verhouding hebben met de centrale overheid.

Voorts sloot zij zich aan bij de gedachte van een provinciale rekenkamer en was het eens met de heer Van Kemenade dat dit heel wel een door de provincies gezamenlijk ingesteld orgaan zou kunnen zijn.

Zij vroeg de minister vervolgens of hij bereid was om te bezien of de inspectie op grond van de van de Rijksarchiefwet onderzoek zou moeten doen bij de provincie ten aanzien van het vernietigen van bescheiden.

De heer **Luchtenveld** (VVD) had, sinds in juli het land werd opgeschrikt door de Ceteco-affaire zich steeds op het standpunt gesteld dat het hier een zaak betrof, die primair de provinciale staten van Zuid-Holland aangaat. Dat is het bestuursorgaan waaraan primair verantwoording behoorde te worden afgelegd en dat op basis van onderzoeken conclusies zou moeten trekken. De VVD-fractie achtte het een goede zaak dat gisteren daar en niet in de Kamer de climax van de Ceteco-affaire heeft plaatsgevonden. Zij vond de daarbij getrokken conclusies onvermijdbaar en respecteert dat verantwoordelijke bestuurders consequenties hebben getrokken, hoe pijnlijk dat ook was, in het bijzonder voor de CDK die in 1995 tegen het bankiersbesluit heeft gestemd.

De VVD-fractie was overigens van mening dat het niet tot de taak van decentrale overheden behoort om risicovolle financiële transacties met particuliere bedrijven aan te gaan. Daarvoor is het geld van de burger niet bedoeld. De heer Luchtenveld merkte dit op in de wetenschap dat er nog veel meer over te zeggen is, met name als de grenzen worden verkend, maar dit niet de plaats en het moment is om die discussie te voeren, maar gevoerd worden moet zij zeker omdat decentrale overheden, maar ook de nationale overheid meer en meer allerlei constructies aangaan en allerlei activiteiten, soms terecht en soms minder terecht, ook in de markt neerzetten.

Het gaat nu vooral om de wijze waarop het financiële toezicht – dat repressief is geworden – door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is uitgeoefend, waarop ook de in de zomer door de heer Hoekema en hem gestelde vragen waren gericht. In hoeverre bleek uit het toezicht dat ook elders dit soort bankierspraktijken of andere risicovolle financiële transacties hadden plaatsgevonden en hoe is in het geval van Zuid-Holland met dat toezicht omgegaan? Gelukkig kan worden vastgesteld dat de gang van zaken in Zuid-Holland niet kan worden gekenschetst als een bestendige gedragslijn van decentrale overheden. Het lijkt toch dat Ceteco wel het grootste incident is wat zich heeft voorgedaan. Het is terecht dat er nog nader onderzoek naar wordt gedaan, waarbij hij eraan hechtte op te merken dat hetgeen bij de politie in regio Amsterdam is gebeurd zijn inziens ook niet gepast is, hoewel dat veel geringer van omvang is. Daarvoor is het geld van de burger niet bedoeld en ook een eventuele rijksbijdrage niet, want die is uiteindelijk toch ook afkomstig van de burger. Dat geld is niet bedoeld om ermee te speculeren.

De VVD-fractie kon niet anders vaststellen dan dat het toezicht niet adequaat is geweest. Wat heeft er nu precies plaatsgevonden rond 2 juni 1997? Het is vreemd dat er tot op heden alleen maar een verslag is gekomen van de stafvergadering in Zuid-Holland met daarin een passage over het toezicht, maar dat er geen verslag is van het ministerie over datgene wat zich op 2 juni heeft afgespeeld. Is dat er en, zo ja, kan de Kamer dat snel krijgen? Is dat er niet, dan vindt de VVD-fractie het onbegrijpelijk dat van dit soort cruciale besprekingen geen verslagen worden gemaakt.

De heer Luchtenveld vond het ook verbazingwekkend dat er tussen 2 juni 1997 – toen het onjuiste besluit is genomen om niet de ambtelijke top en de staatssecretaris te informeren – en het openbaar worden van de Ceteco-affaire in juli 1999 zo weinig is gebeurd. Eind april 1999 krijgt een IFLO-ambtenaar via de VNG een signaal dat er toch wel degelijk risicovol wordt gebankierd. Dan is het toch heel merkwaardig dat het zo moeilijk blijkt om daarover bij de provincie informatie te krijgen. Het aangevoerde argument van verlofperikelen kan toch niet als excuus dienen voor onvoldoende actie? Het is best mogelijk dat er ook door Zuid-Holland aan

is meegewerkt, maar toezicht is er niet voor het braafste jongetje van de klas, maar meer voor degenen die uit de pas lopen of dreigen te lopen. In dit geval is er te veel uitgegaan van goed vertrouwen en te weinig van alert toezicht.

De minister kondigt terecht nadere maatregelen aan, zoals een verbod op het bankieren als zodanig, maar verder moet ook het toezicht worden versterkt, niet alleen in kwaliteit maar ook in kwantiteit. Uit een artikel in de NRC van gisteravond bleek dat 1,8 fte toezicht houdt op 6 mld. Het toezicht mag ook niet alleen maar zijn gericht op begrotingsevenwicht maar moet meer omvatten. Overigens steunde de VVD-fractie de minister in zijn opvatting dat primair op decentraal niveau goed gekeken moet worden naar de financiële transacties en naar de rekening en verantwoording van het financiële beleid en beheer. Ook de heer Luchtenveld vroeg zich af of dat op dit moment op dat niveau wel zo adequaat is geregeld, maar eerst moeten de decentrale organen daar zelf maar eens goed over nadenken en tot conclusies komen.

De afspraak is om deze discussie toe te spitsen op het financieel toezicht en geen afrondend debat te voeren. De heer Luchtenveld vond het dan ook minder gelukkig dat de vraag wordt opgeworpen of de CDK wel of niet verweten moet worden dat zij destijds de zaak niet heeft voorgedragen voor vernietiging. De passages daarover in het rapport van de commissie-Van Dijk zijn uitermate zorgvuldig gewogen. Het is zijns inziens in ieder geval geen bestuurspraktijk dat voorzitters van bestuurscolleges regelmatig naar de Kroon gaan met voordrachten tot vernietiging, ondanks het feit dat het vaker voorkomt dat zij een besluit van het college niet gelukkig vinden. Op zijn minst lijkt hier een discretionaire bevoegdheid te zijn van de voorzitters van de bestuurscolleges om van geval tot geval af te wegen of het al of niet in strijd met het algemeen belang is om een bepaald besluit voor vernietiging voor te dragen. Blijkens het rapport van de commissie-Van Dijk is die afweging in dit geval gewetensvol gemaakt en de VVD-fractie kon dat volledig onderschrijven. Hij had geconstateerd dat sommigen de Ceteco-affaire gebruiken om een koevoet te zetten tussen alle marktactiviteiten die overheden plegen. Dat nu ging hem een stap te ver. Een debat over hoever de overheid moet gaan in een meer marktgerichte opstelling vergt zijns inziens een veel breder debat dat buiten het huidige kader moet worden gevoerd.

Mevrouw **Van der Hoeven** (CDA) was het ermee eens dat de Ceteco-affaire in feite een fenomeen is van een bestuurscultuur waarin de ondernemende overheid centraal staat, een overheid die zich presenteert als marktpartij, als onderneming zonder de daarbij voor een onderneming kenmerkende interne controle en systemen checks and balances, zonder de noodzakelijke deskundigheid, zonder zich er rekenschap van te geven dat ondernemen en bankieren risico's met zich brengen die het overheidsrisico verre overstijgen, zonder zich te realiseren of hetgeen wordt gedaan wettelijk en juridisch gezien wel kan. Het rapport-Van Dijk is vernietigend voor de provincie en heel helder waar het gaat om de verantwoordelijkheidstoedeling. Door die aanpak worden de betrokkenen zowel politiek als ambtelijk rechtstreeks aangesproken, ook deze minister. Het is goed dat de verantwoordelijke politici hun verantwoordelijkheid hebben genomen zonder dat daarvoor een motie van wantrouwen nodig was. Dat wil niet zeggen dat het daarmee is afgelopen, want de provincie Zuid-Holland heeft nog heel wat te doen, niet alleen organisatorisch, maar vooral waar het gaat de politieke, bestuurlijke en ambtelijke cultuur. Het vertrouwen moet worden hersteld en daarvoor is meer nodig dan alleen het opstappen van politici.

Naar de mening van mevrouw Van der Hoeven moet de minister daar zicht op houden. Hij stelt weliswaar een speciaal toezicht voor, maar nog niet is duidelijk wat dat precies inhoudt. Het rapport-Van Dijk besteedt beperkt aandacht aan de rol van de minister van BZK, maar stelt onder

andere wel dat het ministerie moet hebben geweten dat er transacties werden uitgevoerd die geen relatie konden hebben met de provinciale bedrijfsvoering en ten onrechte geen acties daartegen heeft ondernomen. Zij memoreerde vervolgens dat de Kamer nu al driemaal om opheldering heeft gevraagd en concludeerde daaruit dat in elke vragenronde wat meer informatie is verstrekt en zeker geen volledige. Wel wordt in de antwoorden uitvoerig geschetst wat de toezichthoudende taak van het Rijk is, maar als die taak niet wordt uitgevoerd, helpt het niet veel. De minister kan op grond van art. 129 Provinciewet op elk moment een onderzoek instellen naar de wijze waarop de administratie en het beheer worden gevoerd als hij aanwijzingen heeft dat de provincie haar eigen verantwoordelijkheden veronachtzaamt. Ook de commissie-Van Dijk stelt dat de minister aan de hand van ingezonden stukken kan besluiten of nader onderzoek nodig is. Hebben de gegevens van Zuid-Holland daar geen aanleiding toe gegeven? Kijkend naar de brief van 13 september, waarin de minister schetst wat in 1996 en 1997 door het ministerie van Financiën is gesignaleerd, vroeg mevrouw Van der Hoeven zich af, waarom dan in ieder geval daar geen belletjes zijn gaan rinkelen.

Gelet op de tijd sloot zij zich aan bij de vragen van de heer Vendrik. Verder vroeg zij waarom er niet is ingegrepen na de vergadering van juni 1997. Hoe kan de minister stellen dat hij niet op de hoogte was van het GS-besluit van 24 oktober 1995? Zijn er tijdens die vergaderingen dan geen stukken overlegd, hebben de ambtenaren van het ministerie niet doorggevraagd? De stukken waren er en die hadden dan ook moeten worden gevraagd, of ze nu wel of niet vertrouwelijk waren. Per kwartaal worden toch die F1A- en F2A-staten aan het ministerie van Financiën gestuurd? Had Financiën dan niet iets moeten opvallen, ook voor oktober 1996?

Volgens het rapport van de commissie-Van Dijk heeft de minister in zijn toezichtsfunctie systematisch over het hoofd gezien dat rentekosten en -baten in strijd met de Provinciewet en het besluit comptabiliteitsvoorschriften door de provincie niet inzichtelijk zijn gemaakt. Als hij dat wel had geconstateerd, hadden die kwalijke praktijken wellicht eerder boven tafel gekomen. Waarom is er iedere keer genoeg genomen met verklaringen van provinciale ambtenaren? De minister had het kunnen en ook moeten weten (zie het rapport-Van Dijk en het extern onderzoek van Deloitte en Touche) en erkent uiteindelijk dat door het ministerie niet alert genoeg is gereageerd. Is het financieel toezicht op de provincie en met name wat betreft Zuid-Holland bij de ministerswisseling niet in het overgangsdossier aan de orde gesteld?

Waar het gaat om de vraag of de minister de Kamer juist en adequaat heeft geïnformeerd, herhaalde mevrouw Van der Hoeven dat iedere keer opnieuw wat meer informatie aan de Kamer werd voorgelegd. Tot op dit moment zijn bepaalde zaken nog niet helder, want anders waren die aanvullende vragen niet gesteld. Ook is geen antwoord gekomen op de vraag wat er tussen 1996 en 1999 is gedaan.

Op blz. 28 van de brief van 29 september wordt gesproken over het overleg van 2 juni 1997, over de stukken die toen aan de orde zijn geweest en waaruit bleek dat de provincie wel adequaat handelde. Ook mevrouw Van der Hoeven sprak er haar verbazing over uit dat van dat overleg blijkbaar geen verslag is gemaakt.

Er waren regels voor het financieel toezicht op de provincies, maar die zijn niet toegepast. Aanscherping van die regels had haars inziens geen zin als ze niet worden uitgevoerd. Is de minister ervan overtuigd dat ze nu wel zullen worden uitgevoerd? Welke garanties heeft hij dat dergelijke signalen in de toekomst wel zullen worden opgepakt en aan hem zullen worden doorgegeven? Welke garanties heeft hij dat het bij andere ministeries, provincies en gemeenten wel goed functioneert? De minister spreekt weliswaar alleen van financieel toezicht, maar acties van overheden moeten toch ook juridisch kloppen. Die juridische toets is bij

lagere overheden toch specifiek een taak voor de griffier en de gemeente-secretaris. Mevrouw Van der Hoeven meende dat die taak in ere moet worden hersteld. Het zijn nu te veel managers. Overheden moeten systematisch bezien of hetgeen zij doen wel overeenkomt met hetgeen de wet voorschrijft en/of toestaat. Meer bedrijfsmatig werken is op zich prima, maar dan vooral in de manier waarop wordt gewerkt en dan wel binnen de kaders die de wet biedt. De minister ziet geen aanleiding om de huidige bestuurlijke constellatie te heroverwegen. Wat bedoelt hij daarmee en is dat wel juist? Reinventing government leidde tot ondernemende overheden, maar een overheid is nu eenmaal geen onderneming.

De heer **Hoekema** (D66) wierp de vraag op hoe van reinventing government kan worden gekomen tot reinventing control. Het ging hem te ver om te zeggen dat een overheid niet meer mag ondernemen, dat er sprake moet zijn van preventief toezicht in plaats van repressief; het gaat erom dat een overheid op een goede manier moet ondernemen. Aan overheids-optreden zitten nu eenmaal ondernemende aspecten, zoals het zich open en dienstbaar opstellen naar klanten, maar dat moet dan wel transparant, sober, open, verantwoordelijk enz. De verworvenheden van de laatste jaren moeten in stand blijven, maar tegelijkertijd moet ervoor worden gezorgd dat de zaken niet uit de hand lopen zoals in Zuid-Holland. Overigens sprak de heer Hoekema zijn waardering uit voor de handelwijze van de gedeputeerden en de CDK die op een verantwoorde wijze hun consequenties hebben getrokken. Het is nu aan de provincie zelf om het vertrouwen weer te herstellen.

Hoewel het in dit overleg gaat om de controle door de ministeries van BZK en van Financiën, wilde de heer Hoekema de minister toch vragen of hij een oordeel heeft over de mogelijkheid die de CDK in 1995 had om op basis van strijd met het algemeen belang of de wet het geheime besluit van GS voor vernietiging of schorsing voor te dragen. Ongeacht collegiaal bestuur of geheimhouding, had de CDK zijns inziens daarvoor toch voldoende mogelijkheden.

De geschiedenis van de controle door de rijksoverheid is een aaneenschakeling van kleine en middelgrote drama's, mensenwerk: niet ontvangen stukken, geen bezoeken van de inspectie, een bezetting van de directie, althans volgens de pers, met twee mensen, 1,8 fte, (is dat overigens juist?), een zelftoetsregel op grond van de Provinciewet, geen of geen geautoriseerde verslaglegging van overleggen, ondeugdelijke archivering, een automatisering die essentiële stukken niet zichtbaar maakte, er zijn stukken vernietigd enz., enz. De bekende staten, de F1A, gingen maand na maand naar BZK zonder dat iemand aan de bel trok. Hoe is het toch mogelijk dat ambtenaren van BZK en Financiën niet hebben doorgevraagd en hebben vertrouwd in het antwoord van de provincie in juni 1997 dat het veilig is en gebaseerd is op een besluit van 1988? Kennelijk is het omstreden besluit van 1995 nooit door de provincie gemeld. BZK noch Financiën hebben blijkbaar aanleiding gevonden om de verschillende signalen – het hoge niveau van uitleningen en liquide middelen – op te pakken en door te prikken. In een managementblad schrijft de minister dat niet alleen de verantwoordelijke bestuurder, maar ook de ambtenaar gevoelig moet zijn voor de dynamiek in de verhouding tussen overheid en maatschappij, maar hoe kunnen die ambtenaren alerter worden gemaakt? Natuurlijk had de zaak in juni 1997 aan de politieke top moeten worden voorgelegd. Achteraf kan het verwijt worden gemaakt dat onvoldoende is gereageerd op de toch duidelijke signalen en het een kwestie van goed vertrouwen is gebleven.

De heer Hoekema wachtte met spanning de rapportage af die de minister heeft toegezegd over de gang van zaken bij andere provincies en gemeenten. Vooralsnog had hij er geen aanwijzingen voor dat ook daar dergelijke praktijken voorkomen, maar zijn indruk is dat de Ceteco-affaire qua schaal een incident is, een uitschieter in het bedrijfsmatig onder-

nemen door overheden. Daar moet, het zij herhaald, de rem op zonder het principe van de ondernemende overheid overboord te gooien.

Hij had de indruk dat Financiën te veel heeft gelet op het aspect van de EMU-schuld. Er is geaccordeerd dat aan het eind van het jaar de schuld moest worden teruggebracht om de totale schuldpositie van Nederland macro gezien op een zo laag mogelijk niveau te brengen. Wat dit betreft, is de vraag gerechtvaardigd naar de interne verdeling tussen Financiën en BZK waar het gaat om de controle op de financiën van lagere overheden. Had ook Financiën met andere woorden niet meer aan de bel moeten trekken bij BZK, ook waar het bijvoorbeeld gaat om het gebruik van derivaten?

Naar de mening van de heer Hoekema moet spoedig een verbetertraject worden ingezet. Daarbij kan onder meer worden gedacht aan provinciale rekenkamers, zoals zijn fractie al jaren bepleit en waarover de heer Van Kemenade verleden week in Binnenlands Bestuur het nodige opmerkte. Ook kan worden gedacht aan het door de minister zelf naar voren gebrachte nieuwe beleidskader (het vorige dateerde overigens nog maar uit juni 1997) voor het toezicht op de provincies. Hoe wordt dat uitgewerkt en wanneer kan dat tegemoet worden gezien? Over de details van het speelveld waarop lagere overheden mogen «spelen» met gemeenschapsgeld zal ongetwijfeld worden gesproken bij de Wet financiën lagere overheden die nu bij de Raad van State ligt. Wanneer komt die wet bij de Kamer? Duidelijk moet in ieder geval zijn dat bankieren, het met gemeenschapsgeld aangaan van transacties met particuliere banken, gewoon niet mag, maar tussen echt risicoloze en risicovolle transacties ligt een hele wereld. Je kunt bijvoorbeeld met de Bank Nederlandse gemeenten nog echt wel zodanig uit de voeten dat met liggende gelden verstandige dingen worden gedaan. Dat speelveld wil de D66-fractie graag opgenomen zien in de nieuwe Wet financiën lagere overheden.

Een nieuwe administratieve organisatie binnen het ministerie van BZK leek de heer Hoekema ook van belang om de fouten die in 1996, 1997 en 1998 zijn gemaakt te voorkomen.

Ten slotte vroeg de heer Hoekema of de EU ook nog een onderzoek instelt.

Ook mevrouw **Kant** (SP) was van mening dat het bedrijfsmatige werken bij de overheid in Zuid-Holland naar de verkeerde kant is doorgeslagen. In ingezonden artikelen in de krant heeft zij gelezen dat de normen en waarden van het bedrijfsleven zijn geprojecteerd op de overheden en dat de rijksoverheid, wijzende met het vingertje naar Zuid-Holland, eigenlijk ook wel een beetje boter op het hoofd heeft omdat ook zij regelmatig grote risico's neemt. In dat artikel stond ook: «Op de keeper beschouwd, is de overgang naar de euro een ordinaire vorm van speculatie met valuta's. Guldens voor euro's. De bedragen die hiermee gemoeid zijn, zijn ontegenzeggelijk groter dan de bedragen waarmee de provincie speculeert, de risico's navenant!»

Zij vond het op zich een goede zaak dat zowel Kamer als minister van mening zijn dat hetgeen in Zuid-Holland is gebeurd, absoluut niet kan! De vraag is wat kan worden gedaan om herhaling te voorkomen. De minister komt met een wet waarin bankachtige activiteiten worden verboden, maar wat mag dan precies net wel of niet? Mag er geen geld geleend worden om vervolgens uit te zetten, mag er geen enkel risico worden genomen met gemeenschapsgeld? Hoewel de discussie over die wet nog moet plaatsvinden, kreeg zij graag op dit moment al iets meer duidelijkheid daarover. In de brief van de minister staat ook dat uitzettingen risicomijdend dienen te zijn, maar dat is toch niet hetzelfde als risicoloos? De aangekondigde wet geldt niet alleen voor lagere overheden, maar ook voor politieregio's, waterschappen en andere medeoverheden. Hoe zal het toezicht daarop geregeld worden? Hoe zit het dan met de politie Amsterdam? Overigens zijn er ook andere organisaties en instellingen die weliswaar niet direct aan de overheid gelieerd zijn, maar wel (vrijwel

alleen) werken met overheidsgeld, zoals instellingen in de gezondheidszorg waar ook al geruchten over speculaties met reserves de ronde doen. De minister stelt dat Zuid-Holland een incident is, maar zeker is dat toch allerminst. Hij heeft al een onderzoek laten doen door de provincies, maar blijkbaar heeft hij toch redenen gehad om nog een nader onderzoek in te stellen.

De discussie over de positie van de CDK van Zuid-Holland is weliswaar achterhaald door haar aftreden, maar toch zijn er nog de nodige vragen te stellen over haar handelen. Is de minister van mening dat de CDK het besluit van 1995 ter vernietiging had moeten voordragen of dat zij, zeker gezien haar eigen opvattingen, het ministerie op zijn minst op de hoogte had moeten stellen? Wanneer zou een CDK naar de mening van de minister een besluit ter vernietiging moeten voordragen? Het «algemeen belang» is wel een heel breed begrip. Is hij van mening dat de CDK dat ook moet kunnen als PS anders denken over een besluit? In zijn brief van 29 september legt de minister uit wat de verantwoordelijkheid is van de CDK ten opzichte van de minister, maar stelt hij vervolgens: «in alle andere gevallen legt de CDK verantwoording af aan de staten, dus ook over de wijze waarop hij invulling geeft aan art. 266 Provinciewet waarin hem de bevoegdheid is toebedeeld, besluiten van provinciale of gedeputeerde staten die naar zijn oordeel voor vernietiging in aanmerking komen, onder de aandacht te brengen van de minister die daarover gaat.» Moet daaruit worden opgemaakt dat indien PS met een besluit hebben ingestemd, de CDK dat niet ter vernietiging kan worden voorgedragen? In dezelfde brief staat ook dat de CDK alleen verantwoording schuldig is aan provinciale staten in zijn algemeenheid. Is dat niet een wat te beperkte opvatting? Wie benoemt immers de CDK? Er is toch altijd wel een moment waarom de rijksoverheid, de Kroon, vindt dat een CDK niet goed functioneert of evidente fouten maakt? Dan moet er toch kunnen worden ingegrepen? Kan de minister zich dergelijke situaties voorstellen? Stel nu dat de CDK van Zuid-Holland niet zou zijn afgetreden en dat PS niet het vertrouwen in haar had opgezegd, wat had de minister dan gedaan? Mevrouw Kant was nogal verbaasd over de vele loftuitingen over het opstappen van de verantwoordelijke gedeputeerden en de CDK. Ook haar fractie respecteert uiteraard deze juiste beslissing, maar dat was toch wel de enige conclusie die betrokkenen hadden kunnen nemen? Zij ging er voornamelijk van uit dat zij die conclusies zelf hadden getrokken, maar zou toch wel graag vernemen of de minister daar nog een handje bij geholpen heeft! De CDK is niet in voor wachtgeld, aldus de minister, maar dat moest er nog bijkomen! Is dat overigens nog wel door de minister aangeboden? Al met al vond zij de reacties nogal overtrokken en eigenlijk ook wel wat misplaatst gezien het geschonden vertrouwen in de politiek. Zelfs de minister ging haars inziens te ver met zijn opmerking in het AD dat de CDK zich had opgesteld als een man en niet voor het openbaar bestuur verloren mag gaan. Waarom zou bovendien de volgende CDK van Zuid-Holland per se een VVD'er moeten zijn?

Over het door BZK uitgeoefende toezicht zijn al veel vragen gesteld waarbij mevrouw Kant zich kon aansluiten. De minister concludeert zelf terecht dat er door zijn ministerie niet alert genoeg is opgetreden, ook niet toen er signalen kwamen. Als ergens wordt gesteld dat op het ministerie de bankachtige activiteiten van Zuid-Holland toch enige bevreemding hebben gewekt, moet toch wel de vraag worden gesteld waarom vervolgens is volstaan met het antwoord van de provincie dat het risicoloos was. Waarom is geen onderzoek ingesteld?

Dat deze toestand zo uit de hand is kunnen lopen, had volgens mevrouw Kant toch wel te maken met het gebrek aan democratische controle. De minister komt met een voorstel om de positie van raden en staten als het om financiële aangelegenheden gaat te verbeteren en sterker te maken. Maar, wellicht gaat het de volgende keer om delegatie van een heel ander soort besluiten. Moet met andere woorden die delegatiepraktijk niet eens

tegen het licht worden gehouden, want ook dat heeft te maken met het bedrijfsmatig en ondernemend handelen van lagere overheden?

De heer **Schutte** (GPV) merkte mede namens de fracties van de RPF en de SGP op dat zelden een onderzoeksrapport met zulke vernietigende conclusies is verschenen. Terecht stelt de onderzoekscommissie dat het primair een aangelegenheid van PS is en het is dan ook goed dat die er direct op zijn gesprongen en al gisteren over het rapport hebben gesproken met de bekende resultaten. Ook is het goed dat GS de bevindingen en conclusies van het rapport zonder voorbehoud hebben overgenomen, verantwoording hebben afgelegd en de eerstverantwoordelijken hun portefeuilles beschikbaar hebben gesteld. Het gaat in dit overleg met name om de rol van de rijksoverheid, in het bijzonder van het ministerie van BZK, waarbij van belang zijn het al dan niet uitgeoefende toezicht in deze situatie en de werking van het bestuurlijk bestel op zich.

Wat de onderhavige situatie betreft, memoreerde hij allereerst het delegatiebesluit van 1988 dat door de toenmalige minister is goedgekeurd. Hij had grote moeite met delegatiebesluiten die zijn geformuleerd zoals dit. Er staat onder andere in: «gedeputeerde staten bevoegd te verklaren voorzover 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.» De commissie-Van Dijk is heel schappelijk en zegt dat er nog enige begrenzing in zit, nl. «voorzover dat wenselijk is», maar het is veel subjectiever geformuleerd, nl. «voorzover hun dat wenselijk voorkomt». Elke discussie over de legitimiteit van een besluit op basis van zo'n delegatiebesluit wordt daarmee al bij voorbaat welhaast onmogelijk. Hooguit is er nog een marginale toetsing mogelijk. Dit soort besluiten kan dus niet, maar hij heeft de indruk dat dit soort formuleringen wel vaker in dit soort besluiten wordt gebruikt. Wordt het geen tijd om eens daarnaar te kijken? De wet geeft gemeenteraden en provinciale staten toch taken met een bepaalde bedoeling, geeft ook de mogelijkheid om zaken te delegeren, maar dan moet wel heel duidelijk worden aangegeven hoe de taken en verantwoordelijkheden van het dagelijks bestuur en het algemeen bestuur zich tot elkaar verhouden. Geconstateerd moet worden dat het ministerie in dit concrete geval op een aantal punten en momenten te passief is geweest en de risico's heeft onderschat. Er spreekt een beetje de sfeer van goed onderling vertrouwen uit. Tussen mensen is dat natuurlijk heel goed, maar als het gaat om een functionele toezichtsrelatie moet het toch meer gaan om het op de strepen staan, hoe klein die overigens ook kunnen zijn. Er is bewust gekozen voor toezicht op afstand, maar er zijn wel zekerheden ingebouwd en die moeten dan ook wel worden gebruikt.

In dit geval gaat het ook om de relatie tussen ambtenaren en de politieke top. Hoe zijn de regels op dit punt, al dan niet formeel, hoe is de cultuur in die afweging van hetgeen de politieke top wel of niet behoort te weten? Wellicht kan dat moeilijk in vaste regels worden neergelegd, maar het moet dan wel «tussen de oren» zitten van de ambtelijke medewerkers. Dat toezicht op afstand maakt ook een heldere afbakening van taken en verantwoordelijkheden noodzakelijk. De minister verwijst in zijn brief van 29 september naar de afspraken die over het schorsings- en vernietigingsrecht van een CDK en een burgemeester zijn gemaakt en wel die zijn neergelegd in een notitie die aan de Tweede Kamer is voorgelegd en dateert van april 1992. Daarin wordt ook gesproken over een bestuurlijke afweging waarin moet worden bezien of de inbreuk op de rechtsorde zodanig is dat een dwingend openbaar belang is gediend met vernietiging. Recht en algemeen belang lijken nog een zekere objectivering te bevatten, maar hier zit ook wel heel sterk een beoordelingselement in. Gelet op de nu opgedane ervaringen vroeg de heer Schutte zich af, of dit wel een voldoende handvat biedt voor een CDK en een burgemeester om

in die vaak toch moeilijke en conflictueuze situaties tot een goede afweging te komen. Hiermee wilde hij niet zeggen dat het een automatische moet zijn of worden, maar met name als het gaat om strijd met het recht, vaak toch geschreven recht, moet wel heel erg worden opgepast om openingen te maken. Hetzelfde geldt voor de betekenis van de ondertekening van besluiten door een CDK, een griffier, een burgemeester of gemeentesecretaris of anderen. Als wordt gesproken over de uitkomsten van de commissie-Elzinga zou wellicht ook moeten worden gezien of dit uitgangspunt niet anders moet worden ingevuld. Omdat over de ondernemende overheid ongetwijfeld nog op veel momenten zal worden gesproken, wilde de heer Schutte op dit moment volstaan met de opmerking dat een goed rentmeesterschap duidelijk iets anders is dan ondernemerschap. Elke ambtenaar en individuele bestuurder zou zich altijd goed moeten realiseren dat over alles wat je doet door het bestuur publiek verantwoording moet worden afgelegd. Als dat besef tussen de oren zit, heeft men voor zichzelf al een aardig handvat om uit te maken waar men de grens dreigt te overschrijden. De minister heeft de Kamer heden geïnformeerd over de voortgang zoals hij zich die voorstelt. Het beschikbaar stellen van de portefeuilles van de meest betrokken bestuurders was naar de mening van de heer Schutte onvermijdelijk als men de verantwoordelijkheid op zich neemt voor eigen en ambtelijk handelen. Zo hoort het ook en hij ziet dat als een voorbeeld dat zeker navolging verdient.

Antwoord van de regering

De **minister** was ervan overtuigd dat de Ceteco-affaire qua ernst en duur een ernstig incident is en dat die een zeer belangrijke rol zal spelen bij het debat over de scheiding tussen publiek en privaat; wie doet wat, wanneer en hoe? Het is te danken aan de krachtige werking van de democratie dat deze affaire na zo'n lange tijd toch boven tafel is gekomen en in het rapport van de commissie-Van Dijk zo scherpzinnig is geanalyseerd en betrokkenen hun conclusies hebben getrokken. Zijns inziens zijn de reacties daarop niet overtrokken. Politiek gezien hebben zij natuurlijk de juiste beslissing genomen, maar het gaat wel om mensen met verwachtingen, ambities, liefde voor en betrokkenheid bij de publieke zaak. Zij hadden ook direct kunnen weglopen, maar zij hebben ervoor gekozen om publiekelijk verantwoording af te leggen, overigens zonder enige aandrang van zijn kant.

Voorts sprak hij zijn waardering uit voor de rapportage van de commissie-Van Dijk aan provinciale staten die bewust niet de eerste de beste voor deze zware taak hebben gevraagd. Dat rapport zal grote invloed hebben op komende regelgeving terzake. De anderhalve pagina over de bestuurscultuur hebben hem in ieder geval zeer aangesproken en hij was het daar grosso modo wel mee eens. Echter, hij ziet dat ook als een boodschap aan de decentrale overheden die hij niet zou willen voorschrijven welke bestuurscultuur zij moeten aanhangen en ook niet dat zij een rekenkamer moeten hebben. Van dat deel van het rapport gaat een belangwekkende waarschuwing uit; blijf dingen doen waar je goed in bent en doe geen andere dingen waar ook heel andere controlemechanismen bij horen. Er is bijvoorbeeld heel wat gezegd over reinventing government. De bestuurscultuur in de VS is heel anders en ook bijzonder open, maar daar hoort dan ook een andere wijze van controle bij. Je kunt dan niet alleen de bestuurscultuur overnemen zonder de manier van controle daarop aan te passen. Hiermee wilde de bewindsman zeker niet zeggen dat de huidige regelgeving een bestuurscultuurslag helemaal in de weg staat. Hij was het dan ook van harte eens met de heer Hoekema, die zei dat nu niet naar de ene noch de andere kant moest worden doorgeslagen. De discussie over de scheiding tussen publiek en privaat zal diepgaand worden gevoerd, waarbij onder andere zal worden gesproken over

risicoprofielen en de mate waarin die voor de verschillende bestuurslagen acceptabel zijn. Ook zullen daarbij worden betrokken semi-publieke instellingen in onder andere de collectieve sector en de sociale zekerheid waar velen van afhankelijk zijn en vele miljarden guldens in omgaan. Het was de bewindsman overigens bekend dat het onderzoeksprogramma van de Algemene Rekenkamer zich ook daar op richt. De WRR onderzoekt thans de verdeling tussen het publieke en private domein en verwacht dat eind dit jaar af te ronden en ook de resultaten daarvan zullen in de discussie worden meegenomen. In dit verband memoreerde hij nog dat er thans een ZBO-wet in voorbereiding is die althans de ambitie heeft om alle ZBO's te omvatten.

De politieke conclusie die hij uit het rapport-Van Dijk trekt, is dat hij de precisering van de taken van de overheid als een van zijn opdrachten ziet. Het is zeker noodzakelijk om scherper aan te geven wie wat op welk moment en hoe moet c.q. mag doen. Op grond van de huidige regels is hetgeen in het politiekorps Amsterdam is gebeurd wel toegestaan, maar hij vindt het maar niets. Het uitgezette bedrag komt weliswaar niet in gevaar, maar het is niet zeker of dat uitzetten ook iets oplevert, terwijl dat wel zeker is als het bijvoorbeeld «gewoon» bij de Bank Nederlandse gemeenten zou zijn weggezet. Een overheid moet niet doen wat zij niet kan, waartoe zij niet is ingericht. Zelfs heel grote bedrijven zijn al afgestapt van het op deze manier, dus zelf, proberen in korte tijd veel geld te verdienen. Zij houden zich bij hun leest en laten dat, als zij risico's willen lopen, over aan instellingen die daarvan verstand hebben. De bewindsman was het er niet mee eens dat de overheid zich helemaal niet op de markt zou mogen begeven. Het gaat erom dat de overheid initiatieven kan nemen, die overigens wel binnen de wettelijke kaders moeten liggen, zich realiseert dat het gaat om geld van de belastingbetaler, weet wat de risico's daarvan zijn en daarover verantwoording aflegt.

De rapportage van de minister beperkt zich tot het toezicht, waarvoor hij verantwoordelijk is, ook voor hetgeen door ambtenaren en voorgangers is gedaan. Die verantwoordelijkheid wil hij ook niet uit de weg gaan. Het dikke overgangsdossier heeft hij natuurlijk helemaal gelezen, maar zoiets zou hem zeker zijn opgevallen. Het departementaal toezicht was niet alleen op grote afstand maar was inderdaad ook getekend door groot vertrouwen. Toezicht, ook op afstand, kan op zich heel effectief zijn, maar dan moeten er wel de juiste vragen worden gesteld. Uit de gesprekken met zijn medewerkers was hem gebleken dat er in 1995 niet alleen sprake was van misleiding, maar ook dat er niet alert genoeg is gereageerd op zulke geruststellende zinsneden, terwijl anderzijds duidelijk was dat het zo winstgevend was, en er te veel sprake was van goed vertrouwen, ook in de accountantsverklaringen. Het ministerie van Financiën heeft aangegeven dat op de enquêtes die door Zuid-Holland in 1997/1998 werden voorgelegd geen enkele private onderneming voorkwam, maar alleen maar de bekende solide partijen, terwijl nu wel duidelijk is dat het ook toen al ging om private ondernemingen. Wel was het hoge uitleenniveau opgevallen en daarover had naar de mening van de bewindsman wel moeten worden doorgevraagd. Ook de commissie-Van Dijk concludeert dat die informatie onjuist was, in ieder geval onvolledig. Overigens herinnerde de bewindsman eraan dat Financiën al in 1995 de decentrale overheden bij brief had gewaarschuwd voor het gebruik van derivaten, voorzover hij zich kan herinneren naar aanleiding van een moderne inslag in Deventer.

Wat betreft de bezetting van de afdeling inspectie moest hij toch opmerken dat, ook volgens het rapport-Van Dijk gemeenten en provincies voldoende instrumenten hebben om zichzelf op een goede manier te controleren. Uiteraard zal daarnaar in het kader van de Wet FILO en het nadere beleidskader nader worden gekeken, maar hij voelde er niet veel voor om werk over te nemen waarvoor lagere overheden alle instrumenten al in handen hebben. Hij zal er alles aan doen om een en ander op

het ministerie zodanig te regelen dat een dergelijke situatie zich niet meer kan voordoen.

Eind april komt op directeursniveau het signaal dat Zuid-Holland waarschijnlijk ook private ondernemingen leningen zou verstrekken. Na informatie bij zijn medewerkers heeft de directeur op 12 mei de griffier gebeld met het verzoek om daarover zo snel mogelijk informatie te verschaffen. Voorzover de bewindsman wist, is de griffier vervolgens aan de slag gegaan en komt hij na enige tijd tot ook voor hem interessante zaken. Begin juni is de directeur even afwezig, de griffier probeert hem telefonisch te bereiken, de directeur probeert daarna de griffier telefonisch te bereiken, maar dan is die net weer even weg. En zo verstrijkt een groot deel van juni zonder al te veel concrete resultaten. De bewindsman was het zonder meer met mevrouw Van der Hoeven eens dat het voor een goede juridische toets gewenst is dat de griffier c.q. de gemeentesecretaris die taak weer oppakken. Toegegeven moet immers worden dat daarin her en der op dat punt toch sprake is van enige verlonzing, zo niet veronachtzaming. Ook hij had tot zijn verbazing vastgesteld dat een en ander niet in correspondentie is vastgelegd en er ook geen geaccordeerde gespreksverslagen bestaan. Van het gesprek met de provincie op 2 juni 1997 heeft hij bijvoorbeeld alleen maar enkele persoonlijke aantekeningen van een van zijn medewerkers gezien. In het verslag van 10 juni daaropvolgend staat weliswaar dat er op 2 juni aan de hand van besluiten van GS en PS is aangetoond welke werkwijze de provincie volgde, maar dat blijkt niet het geval te zijn geweest. Het is ook geen wetenschap die binnen het departement bekend was, zoals ook is bevestigd door het onderzoek van Deloitte en Touche. Pas naderhand is de provincie met het besluit van 1988 aangekomen, waarvan hij de heer Schutte moet toegeven dat ook hij niet erg enthousiast kan zijn over de onduidelijke formulering, maar ook in 1991 is nog in een besluit aangegeven met welke solide partijen aan kasbeheer kan worden gedaan.

Uiteraard heeft hij direct de opdracht gegeven om in het vervolg wel verslagen te maken en te laten accorderen. In ieder geval heeft hij geprobeerd de Kamer op basis van gesprekken met zijn medewerkers een zo goed mogelijk inzicht te geven, maar kon daarbij niet terugvallen op een grote hoeveelheid stukken. Er blijkt veel verdwenen te zijn en mede daarom zal hij zijn collega van OCW vragen te onderzoeken of de Archiefwet wel voldoende is gevolgd. In de toespitsing van de huidige regelgeving en de Wet FILO zal ook daar ampele aandacht aan worden besteed. In het geval van Zuid-Holland worden daarenboven nog specifieke afspraken gemaakt, ook inzake de accountantsverklaringen, want er is zeker nog wel zorg, nazorg en controle wenselijk. Over de voortgang zal de Kamer ongetwijfeld nog uitvoerig worden gerapporteerd.

Hij zegde vervolgens toe de Kamer nader te informeren over de huidige situatie in provincies en de gemeenten die er zijns inziens wel goed uitziet en om de interprovinciale vergelijking scherper te richten op heldere criteria. In dat verband merkte hij nog op dat volgens hem de begrenzing ligt in het antwoord op de vraag of iets bedoeld is voor de uitoefening van publieke taken. Inderdaad heeft hij nog geen behoefte aan wijziging van de huidige bestuurlijke constellatie, neergelegd in de Provincie- en de Gemeentewet.

Dat de EU ook een onderzoek instelt, vond hij niet zo verwonderlijk, want Zuid-Holland heeft gewoon onder de markt gewerkt. Omdat de administratie van Zuid-Holland nog niet optimaal is, is voor een reactie in de richting van de Europese Commissie uitstel gevraagd tot 1 november. Ook de eventuele boete die zal worden opgelegd, zal voor rekening van de provincie zelf komen. De provincie heeft risico's genomen en zal die dan ook moeten dragen.

Het verzoek tot vernietiging van besluiten kan aan verschillende ministeries worden voorgelegd, afhankelijk van het onderwerp van het besluit.

Op het ministerie van BZK komen zo'n 30 verzoeken per jaar binnen. Sinds 1992 zijn rijkbreed gezien vijftien vernietigingen uitgesproken. Volgens terzake deskundigen is het traject van vernietiging te volgen, maar heeft dat al met al heel weinig kans van slagen. Veel belangrijker is dat het besluit waarom het gaat geheim is gehouden (achteraf is ook blijkens de rapportage van de commissie-Van Dijk gebleken dat de wetenschap door een grotere kring dan GS werd gedeeld), terwijl het algemeen belang toch altijd moet prevaleren. Er bestaat geen enkele plicht, ook wettelijk niet dat een CDK zo'n geheim ook geheim moet houden. De CDK was op het moment waarop het besluit werd genomen pas een jaar in functie en heeft geworsteld met het principe van de collegialiteit waarin de voorzitter toch met name een voorbeeldfunctie heeft. Dat aspect heeft zij uiteindelijk blijkbaar zwaarder gewogen dan haar gevoel dat het niet goed zat. Zij had overigens al van deskundigen begrepen dat een verzoek tot vernietiging weinig kans zou maken. Achteraf bezien waren er wellicht meer mogelijkheden geweest om zo'n besluit bij de controlerende organen kenbaar te maken, maar achteraf praten was volgens de bewindsman altijd gemakkelijk. De afgelopen weken heeft hij in het veelvuldige contact met de CDK haar zien worstelen met verschillende vragen en haar verschillende verantwoordelijkheden. Ook daarin heeft hij haar niet gestuurd, maar natuurlijk wel naar haar geluisterd en argumenten met haar gewisseld. Desgevraagd merkte de bewindsman nog op dat de procedure van het voordragen van een besluit ter vernietiging en de gronden daarvoor in zijn regelmatige overleg met CDK's en ook in de richting van burgemeesters zullen worden besproken en dat de notitie uit 1992 over het kabinetsbeleid inzake schorsing en vernietiging opnieuw tegen het licht zal worden gehouden. Hij achtte het waarschijnlijk dat hij lang niet alle vragen afdoende had beantwoord, maar zegde toe de resterende vragen zo snel mogelijk alsnog schriftelijk van een antwoord te voorzien.

De voorzitter van de commissie,
De Cloe

De griffier van de commissie,
Coenen