Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 1999–2000

26 721 Financiële activiteiten provincie Zuid-Holland

Nr. 9

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 januari 2000

Tijdens het algemeen overleg met de Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op 7 oktober 1999 en het plenaire debat op 11 november 1999 met uw Kamer over de financiële activiteiten van de provincie Zuid-Holland heb ik een aantal toezeggingen gedaan. Hierbij informeer ik u over de voortgang van de realisatie van deze toezeggingen.

Tijdens het plenaire debat van 11 november 1999 is een vraag gesteld naar aanleiding van een artikel in de Staatscourant van 9 november 1999. Het artikel gaat over bemiddeling, en de kosten daarvan, bij een bestuurlijke crisis rond de stortplaats De Derde Merwedehaven, waarbij betrokken zijn de provincie Zuid-Holland en de gemeenten Dordrecht en Sliedrecht. Een woordvoerder van mijn ministerie heeft desgevraagd gezegd dat «als de provincie om bemiddeling had gevraagd, hadden wij dat verzoek natuurlijk op z'n merites beoordeeld.» de vraag vanuit uw Kamer was of het bij de beoordeling dan gaat om de inhoudelijke kant van de kwestie of ook om de rechtmatigheid van de uitgaven. Het antwoord van de woordvoerder van mijn ministerie had betrekking op de inhoud van de kwestie. Het is niet ongebruikelijk dat bij een bestuurlijk conflict de naast hogere bestuurslaag, in casu dus het Rijk, een bemiddelende rol speelt. De aard van de bemiddeling is geheel afhankelijk van de aard van het conflict en de inhoud van de concrete vraag om bemiddeling. Ten aanzien van dergelijke bemiddelingsverzoeken heb ik een «positieve grondhouding», omdat het juridiseringsverschijnselen tussen overheidsorganen kan verminderen.

In het debat van 11 november 1999 heb ik toegezegd nader te bezien of er behoefte is aan een verduidelijking van de mogelijkheden voor de commissarissen van de Koningin om besluiten van de college van gedeputeerde staten voor vernietiging in te zenden. Tevens werd daarbij aandacht gevraagd voor de positie van de burgemeesters in dit soort aangelegenheden.

KST47873
ISSN 0921 - 7371
Sdu Uitgevers
's-Gravenhage 2000

Krachtens artikel 126 van de Grondwet en artikel 182 van de Provinciewet kan de ambtsinstructie van de commissarissen van de Koningin uitsluitend taken bevatten die zij verrichten als rijksorgaan, waarvoor zij derhalve verantwoording verschuldigd zijn aan de regering.

De in artikel 266 van de Provinciewet opgenomen bevoegdheid tot het inzenden ter vernietiging van besluiten van provinciale staten en gedeputeerde staten komt niet voor in de huidige ambtsinstructie en is dus geen rijkstaak. Voor de uitoefening ervan is de commissaris enkel verantwoording verschuldigd aan provinciale staten.
Ik wijs erop dat de in artikel 266 van de Provinciewet neergelegde bevoegdheid in artikel 273 van de Gemeentewet gelijkelijk is toegekend aan de burgemeester. Hij is onder omstandigheden gehouden besluiten van de raad of van het college van burgemeester en wethouders voor vernietiging aan te melden.
Voorts bevat de Provinciewet nog een tweetal artikelen waarin dezelfde bevoegdheid is opgenomen. In artikel 173 is bepaald dat gedeputeerde staten een besluit van een raad of een college van burgemeester en wethouders in hun provincie aanmelden indien dat naar hun oordeel voor vernietiging in aanmerking komt; artikel 181 geeft de commissaris van de Koningin een gelijke bevoegdheid met betrekking tot besluiten van burgemeesters in zijn provincie.
In wezen gaat het bij de onderhavige bevoegdheden om een (repressief) toezichtsinstrument dat nodig is om de goede werking te waarborgen van een gedecentraliseerd bestuursstelsel zoals dat in Nederland is vormgegeven. De organen die dit toezicht uitoefenen doen dat niet als rijksorgaan; dat zou in onze verhoudingen immers niet stroken met dat gedecentraliseerde stelsel. Conform die lijn heeft de wetgever het hier bedoelde toezicht in handen gelegd van de burgemeester en van gedeputeerde staten, bestuursorganen die geen rijksorgaan kunnen zijn. Wat de commissaris van de Koningin betreft vloeit uit diezelfde lijn voort dat hij de hier bedoelde bevoegdheid niet uitoefent als rijksorgaan. Om die reden acht ik het onjuist een nadere precisering van die bevoegdheid in de ambtsinstructie op te nemen, zoals op 11 november jl. vanuit de Kamer werd gevraagd.
Dat laat evenwel onverlet dat ik er begrip voor heb dat aan een zekere verduidelijking op enkele punten behoefte bestaat. De juiste plaats daarvoor is het beleidskader voor het schorsings- en vernietigingsbeleid. Dit kader is in 1992 vastgesteld door mijn ambtsvoorgangster, mevrouw Dales. Ik ben voornemens het beleidskader op afzienbare termijn te actualiseren en daarbij tevens aandacht te schenken aan de punten die in het debat op 11 november jl. naar voren zijn gebracht.

Voorts heb ik toegezegd uw Kamer nader te informeren over de vraag of mogelijk sprake is van strafbare feiten bij het archiefbeheer van Zuid-Holland (niet archiveren dan wel vernietigen van stukken met betrekking tot de leningactiviteiten).
Op aangifte van het provinciebestuur van Zuid-Holland heeft het Openbaar Ministerie een onderzoek ingesteld of, en zo ja in welke mate, sprake is van strafbare feiten bij het archiefbeheer rond de leningactiviteiten. Dit onderzoek is nog niet afgerond.

Ik heb ook toegezegd contact te zullen opnemen met mijn ambtgenoot van Financiën over de wens de Algemene Rekenkamer te vragen onderzoek in te stellen naar eventuele bankachtige activiteiten door semi-overheidsinstellingen en private instellingen met een overheidstaak. Dit contact heeft er toe geleid dat ik, mede namens de minister van Financiën, de Algemene Rekenkamer onlangs heb gevraagd een dergelijk onderzoek in te stellen. De desbetreffende brief heb ik in afschrift bijgevoegd.

De toezegging om de Kamer in de week van 15 november 1999 te informeren over de antwoorden op de vragen van de Europese Commissie over de financiële activiteiten van Zuid-Holland heb ik gestand gedaan bij mijn brief van 19 november 1999, CW99/U94763.

Tijdens het debat van 11 november jl. is mij gevraagd welke lessen ik uit de onderhavige zaak heb getrokken. Ik meen die vraag impliciet te hebben beantwoord door in mijn brieven van 29 september 1999, IFLO99/U85650 (blz. 46–47) en 2 november 1999, IFLO99/90318 (antwoord op vraag 16) aan te geven welke maatregelen ter verbetering van het toezicht ik voornemens ben te nemen. Dat zijn de volgende maatregelen:

• *Beleidskader financieel toezicht*

Een nieuw beleidskader financieel toezicht zal worden opgesteld. Daarbij is gekozen voor de volgende aanpak:

1. Op 13 januari jl. is er een startconferentie toezicht geweest waar een aantal sprekers met kennis en ervaring op het gebied van toezicht en toezichtsrelaties hebben gereageerd op een daartoe door mijn ministerie opgestelde gespreksnotitie. De conferentie had tot doel te komen tot een formulering van de functie en de doelstellingen van het toezicht.
2. Inmiddels is een werkgroep (de werkgroep «Inzicht in toezicht») aan de slag gegaan. Deze werkgroep heeft als taak het bereiken van interbestuurlijke afstemming ten aanzien van het te voeren toezichtsbeleid. De werkgroep bestaat naast vertegenwoordigers van mijn ministerie uit de leden van het zogenaamde vakberaad gemeentefinanciën (de provinciale toezichthouders). Deze werkgroep zal zich baseren op het verslag van de bovengenoemde startconferentie en zal in de eerste helft van mei a.s. rapport uitbrengen. Ik ben voornemens begin juni a.s. over het rapport bestuurlijk overleg te hebben met de gedeputeerden die toezicht in hun portefeuille hebben.

Op basis van de resultaten van de hiervoor bedoelde werkgroep wordt op mijn ministerie een nieuw beleidskader opgesteld voor het rijkstoezicht op de provinciale financiën. Het gaat dan om de concrete uitwerking van de uitoefening van het dagelijkse toezicht (wat wordt er gedaan met welke informatie en op basis van welke criteria). 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. Daarnaast zal het beleidskader echter beschrijven hoe het toezicht op de juiste en tijdige naleving van de andere wettelijke verplichtingen (zoals inzendverplichtingen op grond van de Provinciewet en verplichtingen op grond van de komende Wet financiering decentrale overheden) zal plaatsvinden en aan de hand van welke criteria die naleving inhoudelijk zal worden beoordeeld. Dat nieuwe beleidskader, dat ik 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 is reeds bij de beoordeling van de rekeningen over 1998 en de begrotingen voor 2000 scherper gelet op de verplichte uitgaven en op naleving van de inzendverplichtingen.

• *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, risicomanagement en algemene financiële ontwikkelingen (zoals die ook nu al in de interprovinciale vergelijking (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 is voorgeschreven dat van regulier overleg met de provincies 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 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. Eerder heb ik geschreven dat ik voornemens ben 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, onder handhaving van de functie van het inzichtelijk maken van financiële ontwikkelingen bij de provincies. Bij nader inzien geef ik er de voorkeur aan het verslag van het uitgeoefende toezicht los te koppelen van de rest van de IPV. Dat maakt het mij mogelijk om eind april/begin mei het toezichtsverslag naar de Tweede Kamer te sturen. De hiervoor bedoelde werkgroep heeft ook tot taak te onderzoeken of, en zo ja op welke wijze, daarin verslag kan worden gedaan van het door de provincies op de gemeenten uitgeoefende toezicht. Het gaat daarbij met name om de werking van het toezichtssysteem, zoals dat wettelijk is geregeld. Daarop ben ik immers aanspreekbaar voor uw Kamer.

Mij is voorts gevraagd een visie te geven op de cultuur van bedrijfsmatigheid bij de overheid naar aanleiding van het gestelde in hoofdstuk 9 van het rapport van de commissie-Van Dijk over het onderscheid tussen overheid en onderneming, de taakverdeling tussen overheden, de relatie tussen de politiek en de ambtelijke organisatie en de verschuivingen in politieke verhoudingen.
Zoals in de nota Vertrouwen in verantwoordelijkheid (Tweede Kamer, 26 806, nr. 1) is aangegeven buigt het kabinet zich reeds over een aantal van deze thema's. Ik ben voornemens te bezien waar aanvullend op in gang gezette beleidsontwikkelingen nieuwe initiatieven nodig zijn om de in hoofdstuk 9 van voornoemd rapport aangegeven risico's met betrekking tot de bestuurlijke en ambtelijke cultuur te ondervangen. In een later stadium kom ik daarop terug.

Ten slotte wil ik u gaarne informeren over de stand van zaken met betrekking tot het toezicht op de provincie Zuid-Holland.
Ik heb besloten dat het toezicht op de begroting 2000 van de provincie Zuid-Holland repressief is. Dit op grond van de volgende overwegingen:

- De provincie heeft een sluitende begroting 2000 vastgesteld en ingediend. Na correcties conform het beleidskader toezicht dezerzijds bleek sprake te zijn van een gering begrotingstekort van f 0,6 miljoen. De saldi van de meerjarenramingen (2001–2003) zijn echter ruim positief, namelijk van f 1,8 miljoen oplopend tot f 13,3 miljoen. Ingevolge artikel 192, eerste lid, van de Provinciewet is er derhalve geen aanleiding preventief toezicht in te stellen.
- De provincie heeft een rekening 1998 ingediend met een overschot. Na correcties dezerzijds resteerde een rekeningoverschot van f 30,6 miljoen. Op grond van artikel 192, tweede lid, onder a, van de Provinciewet is er derhalve geen aanleiding tot het instellen van preventief toezicht. Hierbij past echter de volgende kanttekening. In het rapport van de commissie-Van Dijk (blz. 72) wordt opgemerkt dat de rekeningen gedurende de periode van het geïntensiveerde treasurybeleid geen getrouw beeld geven van de werkelijke financiële positie. De balans, in casu de bedragen met betrekking tot geldleningen, zouden op onjuiste informatie zijn gebaseerd, terwijl ook sprake zou zijn van «naar voren gehaalde treasury-winsten». Mede naar aanleiding daarvan heeft de provincie een externe accountant opdracht gegeven een reconstructie van een aantal balansposten per 31 oktober 1999 uit te voeren op basis waarvan een juiste aansluiting van de leningportefeuille met de provinciale administratie wordt bereikt. Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat de financiële positie een negatieve bijstelling behoeft van circa f 12 miljoen. Dat bedrag kan geheel binnen de daarvoor gereserveerde ruimte in de begroting 1999 worden afgedekt. Dat houdt in dat noch de rekening 1998 noch de begroting 2000 daarvoor behoeven te worden gecorrigeerd.
- Ook op grond van artikel 192, tweede lid, onder b en c, van de Provinciewet (termijnen van inzending begrotings- en rekeningstukken) is er geen aanleiding tot het instellen van preventief toezicht.

Eerder heb ik aangekondigd met de provincie een speciaal toezichtsarrangement te zullen treffen naast het reguliere toezicht. Een dergelijk arrangement is inmiddels getroffen. Het heeft betrekking op de afbouw van de leningenportefeuille en op het verbetertraject met betrekking tot de administratieve organisatie. Voor nadere informatie verwijs ik u naar mijn brief aan gedeputeerde staten van 27 januari 2000, IFLO99/U99425 (afschrift bijgevoegd).

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A. Peper