

Vergaderjaar 2000–2001

**26 721**

**Financiële activiteiten provincie Zuid-Holland**

**Nr. 13**

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 april 2001

Bij brief van 27 januari 2000 heeft de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties onder meer medegedeeld dat met de provincie Zuid-Holland een speciaal toezichtsarrangement was getroffen. Een en ander naar aanleiding van de zogenaamde «Ceteco-affaire». Dit toezichtsarrangement hield samengevat het volgende in:

1. De minister van BZK wordt in aanvulling op de wettelijke inzendverplichtingen geïnformeerd over de inhoud en voortgang van de afwikkeling van het treasurydossier.
2. Idem over de realisering van de noodzakelijke verbeteringen met betrekking tot het financieel beheer.
3. Afspraken over ambtelijke overlegstructuren en over periodieke rapportage aan de minister van BZK en het college van gedeputeerde staten.
4. Beëindiging van het arrangement op het moment van vaststelling van de provinciale rekening 1999 dan wel, als dat later is, van realisering van de afbouw treasurydossier en de verbeteren bij het financieel beheer.

Het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland heeft mij bij brief van 31 januari 2001 verzocht het speciale toezichtsarrangement te beëindigen. Naar de mening van het college is inmiddels aan alle in het arrangement gestelde eisen voldaan. Ik deel deze mening van het college en heb haar bericht het arrangement te beëindigen. In het navolgende zal ik een en ander nader toelichten.

**Ad 1. Afwikkeling van het treasurydossier**

Over de realisering van de afwikkeling van het treasurydossier heb ik u bericht in mijn brieven van 23 augustus 2000 (Kamerstukken II 2000/2001, 26 721, nr. 10) en 16 oktober 2000 (Kamerstukken II 2000/2001, 26 721, nr. 12). Korthedshalve verwijs ik naar die brieven.

## **Ad 2. Verbeteringen met betrekking tot het financieel beheer**

Hierbij ging het om de volgende onderdelen:

- De verordening financieel beheer, zoals bedoeld in artikel 216 van de Provinciewet. Deze verordening is door provinciale staten vastgesteld in de vergadering van 17 januari 2001. In die vergadering is tevens het financieringsstatuut, zoals bedoeld in het derde lid van artikel 216 van de Provinciewet, vastgesteld. Bij de voorbereiding van de verordeningen is conform de afspraak in het toezichtsarrangement de externe accountant van de provincie betrokken geweest en heeft ook mijn ministerie ruimschoots de gelegenheid gehad een mening over de (concept-)stukken te geven. De verbeteringen bij het financieel beheer hebben voorts gestalte gekregen door een versterking van de (Staten) Commissie voor Onderzoek van de Rekening, de vorming van een zelfstandige eenheid provinciecontroller en een versterking van de centrale afdeling financiën.
- De informatievoorziening ten behoeve van de minister van BZK als toezichthouder, zoals die voortvloeit uit de Provinciewet en de Wet financiering decentrale overheden. Met name gaat het daarbij om de inzendverplichtingen ten aanzien van geldleningsbesluiten. In het vernieuwde beleidskader toezicht (voor de volledigheid bijgevoegd)<sup>1</sup> is daarvoor nadrukkelijk aandacht gevraagd. Ook is dit een expliciet gesprekspunt bij de contacten met de provinciale centrale afdelingen financiën. Dat gold in het bijzonder voor de provincie Zuid-Holland tijdens de contacten in het kader van het speciale toezichtsarrangement. Er is bovendien een geautomatiseerd systeem opgezet dat een signaal afgeeft als de ontvangen leningbesluiten niet overeenstemmen met de stand van de leningen op bepaalde tijdstippen in het jaar.
- De opdrachtverlening aan de accountant, zoals bedoeld in artikel 217 van de Provinciewet. Conform de afspraak is mijn ministerie in de gelegenheid gesteld een oordeel te geven over de concept-opdrachtverlening en zijn de opmerkingen meegewogen bij de definitieve opdrachtformulering.

## **Ad 3. Overlegstructuren en ambtelijke rapportages**

Overleggen en periodieke rapportages over de voortgang van de afwikkeling van het treasurydossier en de verbeteringen bij het financieel beheer hebben plaatsgevonden conform de afspraken in het speciale toezichtsarrangement.

## **Ad 4. Beëindiging van het arrangement**

De provinciale rekening over het jaar 1999 is in oktober 2000 door provinciale staten vastgesteld. Ondanks verwerking van het «Ceteco-verlies» in deze jaarrekening sloot deze met een gering overschot.

Ik heb waardering voor de gedegen en voortvarende aanpak van het provinciebestuur van de problematiek die in het kader van de «Ceteco-affaire» naar boven kwam. Ik heb er dan ook alle vertrouwen in dat de genomen maatregelen tot een aanzienlijke verbetering van het financiële beheer in de ruimste zin hebben geleid. Indien daarvoor ruime aandacht blijft bestaan zullen de risico's die men loopt tot een minimum beperkt kunnen blijven. Ik sluit het speciale toezichtsarrangement daarom af.

Ook hecht ik er aan mijn waardering te uiten voor de opstelling van het provinciebestuur en het betrokken ambtelijk apparaat bij de totstandkoming en de uitvoering van het toezichtsarrangement.

---

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Ten slotte meld ik nog het volgende. Tijdens de behandeling van de «Ceteco-affaire» in de Tweede Kamer heeft de toenmalige minister van BZK een aantal toezeggingen gedaan. Over de voortgang van de naking daarvan heb ik u laatstelijk in mijn voornoemde brief van 23 augustus 2000 geïnformeerd. Nu het speciaal toezichtsarrangement is beëindigd resteren nog twee zaken, te weten de beschrijving van de administratieve organisatie met betrekking tot het toezicht op de provinciale financiën en een reactie mijnerzijds naar aanleiding van hoofdstuk 9 van het rapport van de commissie-Van Dijk («Een doorboorde buidel») over het leningenbeleid van de provincie.

Met betrekking tot de beschrijving van de administratieve organisatie kan ik melden dat deze is opgedragen aan een extern bureau dat de beschrijving een dezer dagen kan afronden. Met de opdrachtverlening was gewacht totdat ook het toezicht in het kader van de nieuwe wet financiering decentrale overheden kon worden meegenomen.

Met betrekking tot de door de Tweede Kamer gevraagde reactie op hoofdstuk 9 van het rapport van de commissie-Van Dijk verwijs ik naar de bijgevoegde notitie daarover.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
K. G. de Vries

**Notitie naar aanleiding van hoofdstuk 9 van het rapport van de commissie Van Dijk («Een doorboorde buidel») inzake het leningenbeleid van de provincie Zuid-Holland****Inleiding**

Mijn voorganger heeft in zijn brief aan u van 27 januari 2000, met kenmerk IFLO2000/U50361, aangegeven dat hij terug zal komen op de vraag of er met het oog op de risico's met betrekking tot de bestuurlijke en ambtelijke cultuur zoals die in hoofdstuk 9 van het rapport «Een doorboorde buidel» van de commissie Van Dijk zijn aangegeven, nieuwe initiatieven nodig zijn. In deze brief ga ik hier nader op in.

**Kernwaarden in het openbaar bestuur**

Het komt mij voor dat de ontsporing in Zuid-Holland veroorzaakt is door de onbalans die bij de invulling van de treasury-taak aanwezig was tussen enerzijds de kernwaarden die gelden in overheidsorganisaties, zoals transparantie, democratische besluitvorming en het afleggen van verantwoording en anderzijds de wens om snel en slagvaardig te werken met de focus op resultaten (het verwerven van inkomsten). In die zin lijkt de suggestie van de commissie Van Dijk over de te bedrijfsmatige bestuurlijke en ambtelijke cultuur in deze specifieke situatie terecht. De inventarisatie die vanuit mijn ministerie is gehouden inzake het «bankieren» door andere provincies en gemeenten levert geen aanwijzingen op dat de in Zuid-Holland gevolgde werkwijze met betrekking tot bankieren elders ook gewoonte was geworden. Ik ga er dus van uit dat het in dit specifieke geval in Zuid-Holland om een incident ging.

Dat neemt niet weg dat de vraag blijft bestaan of de cultuur zoals die in Zuid-Holland was ontstaan ook niet elders zou kunnen ontstaan of reeds al aanwezig is.

De ontwikkelingen die de commissie van Dijk schetst en die volgens de commissie de bestuurlijke en ambtelijke cultuur tekenen, hebben met name betrekking op de taken, rollen en werkwijze van de overheid.

In algemene zin staan de taken, rollen en werkwijze van de overheid permanent ter discussie. Er vindt veel beweging en discussie plaats en veelal is een zoekproces te constateren naar een redelijk evenwicht. Zo heeft het aanbieden van overheidsdiensten op de markt geleid tot de commissie Cohen (markt-overheid) en signalen over bedreigingen van integriteit van het ambtenarenapparaat tot integriteitsprojecten. Voorts wijs ik in dit verband op de toegenomen belangstelling voor het toezicht.

Duidelijk is dat de keuzes over welke taken aan de overheid worden toebedacht, aan plaats, tijd en beleidsterrein zijn gebonden. Deze worden beïnvloed door maatschappelijke en politieke ontwikkelingen. De overheid heeft zo in feite voortdurend veel aandacht voor het bepalen wat wel of niet een overheidstaak is en welke overheidslaag het juiste niveau voor een taak is.

**Overheidsrollen en werkwijze**

Complicerend is dat «de» overheid vele rollen kent. Afhankelijk van de situatie zijn één of meerdere rollen van toepassing. Een eenduidige karakterisering van de rol van de overheid en de ontwikkelingen daarin is dus lastig te geven. Wel zien we de laatste tijd steeds meer aandacht voor de regierol van de (centrale) overheid en voor de overheid als toezichthouder. Daarnaast staan het integer en op transparante wijze invullen van

de overheidsrol, evenals de rol- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen politiek en ambtenaren, hoog op de agenda. De overheid schenkt verder meer aandacht aan een goede communicatie en erkent dat procesmanagement (expliciteren van fasen en actoren in de besluitvorming) steeds belangrijker wordt en probeert daarop in te spelen, b.v. via interactieve besluitvorming.

De ontwikkelingen over de taken en rollen van de overheid hebben betekenis voor het gewenste normen- en waardenpatroon en bepalen zo mede de cultuur. Evenzo vormen de taak- en rolopvatting een kader voor een goede werkwijze binnen de diverse overheidsonderdelen en vervolgens bepaalt de werkwijze eveneens mede de cultuur. De specifieke invulling van de werkwijze binnen een organisatie-onderdeel en binnen de bestaande regelgeving is een verantwoordelijkheid van de organisatie zelf. Die dient daarbij de gewenste werkwijze af te stemmen op de taken en rollen van het betreffende onderdeel.

Dat bij de provincie Zuid-Holland bij de treasury deze onderlinge samenwerking en samenhang niet afdoende aan de orde zijn geweest wordt in het rapport van de commissie Van Dijk in paragraaf 6.6 aangegeven.

Gezien het bovenstaande mag worden gesteld dat continue aandacht voor taken, rol en werkwijze en de relatie met de cultuur in het algemeen geregeld is. Echter men moet er op bedacht zijn dat nog meer factoren een rol spelen en dat bijvoorbeeld persoonlijk optreden en toevallige gebeurtenissen een grote rol kunnen spelen in de cultuur van een organisatie. Dit leidt tot een pleidooi voor intensieve en bewuste aandacht van het management en de medewerkers voor een werkwijze die past binnen de taak en rol van de organisatie en die in lijn is met vastgelegde uitgangspunten op dit gebied. Verslonzing zou wel eens tot te late correctie kunnen leiden en dus tot een cultuur die als voedingsbodem van ontsporingen zou kunnen dienen.

### **Conclusie**

Mijn conclusie is dat de overheid wel degelijk bewust omgaat met haar taken, rollen en de werkwijze, maar dat risico's aanwezig blijven. Ontsporingen zijn niet uit te sluiten. Een verdere verkleining van de risico's zou kunnen worden gevonden in het nog sterker verankeren binnen de overheid van kernwaarden zoals democratische en transparante besluitvorming en een adequate verantwoording.

### **Nieuwe impulsen voor het openbaar bestuur**

In dit verband wijs ik op de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie (de commissie Elzinga). Deze heeft in januari 2000 advies uitgebracht over de toekomst van het lokaal bestuur. Deze commissie was onder meer ingesteld om te bezien hoe onduidelijke verdeling van taken en bevoegdheden in het huidige monistische stelsel zouden kunnen worden omgebogen naar een dualistisch stelsel met een duidelijker scheiding van machten in het lokale bestuur. De commissie Elzinga heeft een advies uitgebracht dat deels ook onderdelen van de hiervoor genoemde kernwaarden raakt.

Inmiddels is, na een hoofdlijnen debat van de Kamer daarover, een voorontwerp van wet dualisering gemeentebestuur gepubliceerd. Een wetsvoorstel terzake wordt voor 1 januari 2001 naar de Raad van State gezonden voor advies. Inwerkingtreding van deze wet is voorzien met ingang van de nieuwe raadsperiode, dus per 7 maart 2002. Daarnaast wordt een wetsvoorstel dualisering provinciaal bestuur voorbereid. Deze wet moet direct na de komende statenverkiezingen in maart 2003 in werking treden.

Het voorontwerp van wet dualisering gemeentebestuur en het in voorbereiding zijnde wetsvoorstel dualisering provinciaal bestuur bevat een groot aantal voorstellen die de transparantie van het gemeentebestuur en het provinciebestuur vergroten, de controlerende functie van de raad respectievelijk de staten versterken, en – meer in het algemeen – als gevolg van een verregaande ontvlechting van posities en bevoegdheden de zo noodzakelijke rolverduidelijking van de gemeentelijke en provinciale bestuursorganen zullen bewerkstelligen.

Ten aanzien van de verbetering van de financiële functie zullen de volgende wettelijk te verankeren ingrepen plaatsvinden:

- De verplichting tot het opstellen van onder meer een treasurystatuut als onderdeel van de verordening uit hoofde van artikel 212 van de Gemeentewet en 216 van de Provinciewet waarin de verordende bevoegdheid van de raad en de staten wordt geregeld over het financieel beheer.
- Het verplicht stellen van onder meer een paragraaf over het treasurybeleid in de begroting en het jaarverslag.
- Een expliciete invulling van het begrip rechtmatigheid
- De verplichting om in een verordening aan de geven op welke wijze doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek plaats vindt
- Een verplichte lokale rekenkamer

Met name een rekenkamer kan als het effect hebben dat er in het lokale bestuur een cultuur ontstaat waarbij er meer aandacht is voor (toetsing van) de beleidsuitvoering.

Naast deze voorgenomen ingrijpende wijzigingen in het formele stelsel is er veel aandacht voor het stimuleren van een proces van op dualisering gerichte cultuurverandering. Hiervoor heb ik samen met de VNG de Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie opgezet. Het is de bedoeling dat ook het IPO bij de Vernieuwingsimpuls wordt betrokken. In het kader van de Vernieuwingsimpuls wordt een groot aantal activiteiten geëntameerd, waardoor voorafgaand en parallel aan de inwerkingtreding van de wijzigingen in de Gemeentewet en de Provinciewet belangrijke stappen kunnen worden gezet in de richting van een ook feitelijk gedualiseerd gemeente- en provinciebestuur.

Samenvattend ben ik van mening dat er veel aandacht is voor de taken, rollen en werkwijze in het openbaar bestuur en voor de gevolgen daarvan voor de bestuurlijke en ambtelijke cultuur. Waar risico's lijken te bestaan, voorzien de hierboven aangegeven acties naar aanleiding van de adviezen van de commissie Elzinga, reeds in bepaalde oplossingen. Aanvullende actie lijkt nu niet voor de hand liggend.