

Prof. dr. Luigi van Leeuwen

Hij heeft zich behoorlijk geërgerd aan de gemeenten en provincies die gemeenschapsgeld naar IJslandse banken brachten, terwijl ze hadden kunnen weten dat ze daarmee onverantwoorde risico's liepen. Toch vindt emeritus hoogleraar en oud-burgemeester Luigi van Leeuwen niet dat het slecht gaat met de financiële functie van gemeenten. Hij pleit voor een groter eigen belastinggebied, mede omdat dat de betrokkenheid van burgers vergroot. En zo bijdraagt aan grotere oplettendheid van decentrale overheden.

Gemeenten en provincies zijn niet massaal het IJslandse schip in gegaan, maar toch. Luigi van Leeuwen baalt van de onbezonnenheid. 'Het ontbreekt hier en daar aan historisch besef', zegt hij geagiteerd, waarbij hij vooral politiek en bestuur op het oog heeft. 'Bij sommige bestuurders krijg je de indruk dat ze geen historisch besef hebben.' Hij wijst erop dat de Ceteco-affaire pas negen jaar aan het licht kwam. Een ambtenaar van Zuid-Holland bankierde met overtollig kasgeld (overigens tegen de zin van de Commissaris van de Koningin), totdat handelshuis Ceteco het van de provincie geleende geld niet meer kon terugbetalen. De affaire was niet de aanleiding voor de wet Financiering decentrale overheden (Fido), maar de ervaringen in Zuid-Holland werden er wel in verwerkt. 'Sindsdien moet elke decentrale overheid een treasurystatuut hebben. De een vond dat betuttelend, de ander juist te vrijblijvend, dus grosso modo kun je zeggen dat het een aardige wet was', stelt Van Leeuwen. 'Maar dan blijkt er acht jaar later een nieuwe generatie bestuurders te zitten die *unvervroren* gaat zitten bankieren! Om een kwart of een half procent extra rente, zonder zich ervan te vergewissen dat de hoofdsom veilig is. Dan heb je weinig geleerd van de geschiedenis. Je behoort te weten dat op deze manier bankieren niet past bij de overheid.'

De gedupeerde provincies en gemeenten hebben gehandeld binnen de wet.

'Dat vind ik niet helemaal waar. Volgens de letter van Fido zal het allemaal wel kloppen, maar niet volgens de geest. Die geest is dat overheden prudent omgaan met hun reserves en zich inlaten met goed bekend staande bankrelaties die bovendien tenminste een A-status hebben. Als die wet er is en als de kredietcrisis zich al een jaar aankondigt, dan mag je toch verwachten dat ambtenaren en hun bestuurders even kijken hoe en waar ze hun reserves hebben uitgezet. Dan verwacht je toch dat bij de treasurers al een jaar de lampjes branden. Een groot deel van de overheden heeft geen onnodig risico gelopen. Andere hebben hun geld tijdig in veiligheid gebracht. Maar er zijn er dus ook die hun reserves naar IJsland brachten toen de zaak niet alleen al smeulde, maar de brandweer al was gewaarschuwd. Dat vind ik onbegrijpelijk.'

Waar zit het probleem: bij de bestuurders of bij de ambtenaren?

'Je mag hopen dat hier geen solistische ambtenaren aan het werk zijn geweest, want dan is er helemaal niets geleerd van het verleden. Ik geloof dat ook niet. Wel denk ik dat bestuurders nog – net als tien jaar geleden – te zeer blindvaren op hun financiële ambtenaren. Die zijn door de bank genomen van goede kwaliteit, maar als je ziet hoeveel gemeenschapsgeld er vandaag de dag omgaat in het decentrale bestuur,

mag je van bestuurders en volksvertegenwoordigers verwachten dat ze belangstelling hebben en kwaliteitseisen stellen. Daar ontbreekt het soms aan. Ambtenaren krijg je nog wel naar seminars of andere bijeenkomsten over de laatste ontwikkelingen op het terrein van bijvoorbeeld treasurybeleid. Maar bestuurders en volksvertegenwoordigers zie je er zelden.'

De financiële wereld is veel complexer geworden, de financiële speelruimte voor provincies en gemeenten groter, evenals de beleidsverantwoordelijkheid. Kunnen ambtenaren die zich bezighouden met de financiële functie van hun organisaties dat allemaal wel aan?

'De ongelukken van de afgelopen maanden zijn natuurlijk vervelend, maar daar moeten we niet de conclusie uit trekken dat financiële ambtenaren niet capabel zijn. Veruit de meesten weten van de hoed en de rand. Dat neemt niet weg dat ik vind dat overheidsfinanciën vandaag de dag wat stiefmoederlijk wordt behandeld. Toen ik met emeritaat ging, sneuvelde tevens mijn leerstoel. Gelukkig zijn er goeie clubs die veel kennis ontwikkelen over de financiële functie. Maar ik vind dat we hierin meer structureel moeten investeren. Er wordt aanzienlijk meer gevraagd van de financieel ambtenaar dan vroeger, toen hij er grofweg voor moest zorgen dat debet en credit aan elkaar gelijk waren. Nu moet je aangeven hoe je kapitaalgoederen ervoor staan, je moet je risico's calculeren en je weerstandsvermogen op peil houden. En zo nog een aantal zaken.

Op al die terreinen zijn ontwikkelingen gaande. Neem de kapitaalgoederen. Doordat rapporteren daarover verplicht is, zijn gemeenten gaan nadenken over de vraag wat ze eigenlijk doen met hun vastgoed en hoe ze daar meer rendement uit kunnen halen. Vroeger hadden verschillende gemeentelijke afdelingen hun eigen vastgoed, zonder dat ze dat van elkaar wisten. Doordat maatschappelijk vastgoed zo hoog op de agenda is gekomen, doorbreek je die kokers.

Ook het risicomanagement maakt een formidabele ontwikkeling door. Achter de risicoparagraaf in de begrotingen van vroeger zat eigenlijk helemaal geen verhaal. Nu staat echt de vraag centraal of de pot met geld die overheden tot hun beschikking hebben, groot genoeg is om risico's af te dekken. Of ze, als dat niet zo is, wel nieuwe risico's moeten aangaan. En hoe risico's in de politieke besluitvorming kunnen worden meegewogen.

Voor het weerstandsvermogen geldt iets soortgelijks. De omvang daarvan was vroeger nattevingerwerk. Je praatte eens met de Gedeputeerde, die van zijn ambtenaar had gehoord dat Zoetermeer met een weerstandsvermogen van zes miljoen wel goed zat. Dat sloeg natuurlijk helemaal nergens op, want er werd helemaal niet gekeken naar de risico's die Zoetermeer liep. Daar kwamen we in 2002 achter toen de economie stilviel en ons grondbedrijf geen geld meer binnenkreeg, omdat projectontwikkelaars met grote vertraging betaalden. Toen moesten we opeens gaan managen op risico's. Dat was nieuw. Ik denk dat gemeenten nu ook daarin behoorlijk kien zijn geworden.'

Denkt u dat de incidenten van de afgelopen maanden in Den Haag de vraag oproepen of het wel veilig is om beleid – en dus middelen – te decentraliseren?

'Dat is precies wat ik zo jammer vindt aan de miskleunen van dat handjevol gemeenten en provincies: het is koren op de molen van de centralisten die roepen

dat decentrale overheden niet met geld kunnen omgaan. Onzin. Het zijn incidenten, de grote trend is professionalisering.'

Vindt u dat gemeenten en provincies meer financiële speelruimte moeten krijgen?

'Dat is wel mijn droombeeld ja. We zien nu in de beleidsontwikkeling dat burgers steeds meer direct mogen inbrengen in plaats van op uitnodiging meepraten over plannen die de gemeente zelf al heeft uitgedokterd. Ik hoop dat die ontwikkeling een vertaling krijgt naar het financiële terrein. Voor de besteding van het geld dat gemeenten krijgen uit het gemeentefonds, moeten ze zich verantwoorden naar hun gemeenteraden en naar het hogere bestuur. Financiële verantwoording is zo een tamelijk ambtelijk, waarbij in de praktijk ook gemeenteraden zich nauwelijks betrokken voelen. Het COELO [Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden, JM] heeft onderzocht dat gemeenteraden nieuwsgieriger zijn wanneer het gaat over de besteding van middelen die de gemeente zelf heeft gegenereerd. Dan ontstaat het besef dat het "ons eigen geld" is. De volgende stap is dan dat ook burgers meer betrokken worden. Als zij rechtstreeks aan de gemeente belasting betalen, willen ze ook weten wat er met dat belastinggeld gebeurt. Ik ben dus voorstander van een groter gemeentelijk belastinggebied en een grotere rol van burgers bij het bepalen van de besteding daarvan en bij de verantwoording achteraf. Ik ben ervan overtuigd dat zo'n ontwikkeling prikkelt tot grote betrokkenheid. Je speelt mee als het gaat over je eigen portemonnee. De verkleining van het gemeentelijk belastinggebied door het gebruikersdeel van de onroerende zaakbelasting af te schaffen, vond ik slecht. En van mijn eigen partij volstrekt onbegrijpelijk. Iets irriteert en daarom moet het weg, was de redenering. Ik zeg: belasting moet juist irriteren wil het een onderdeel van discussie en besluitvorming worden. Als het discussie oproept, krijg je belangstelling, bezwaarschriften, druk op de gemeenteraad over wat wel en wat niet te doen.'

Kan het financieel toezicht op gemeenten dan verder worden afgebouwd?

Verantwoording afleggen over je resultaten, doe je als gemeente stevig intern, ambtelijk en richting gemeenteraad die weet dat de burger op zijn vingers kijkt. Daarnaast moeten resultaten ook komen uit meting en vergelijking van elders. Via benchmarks bijvoorbeeld. Gemeenten moeten ook van elkaar leren om beter te presteren.

Het toezicht van provincies kan natuurlijk gemakkelijker dan nu het geval is. De bal ligt niet alleen bij provincies, maar ook bij gemeenten zelf. Hoe ordentelijker je als gemeente functioneert, hoe gemakkelijker het toezicht moet zijn. Laat dat slim toezicht zijn. Dan hoef je er als gemeente echt niet veel last van te hebben. Het begint ermee dat je je eigen zaak op orde hebt.'

<<kader>>

Prof. dr. Luigi van Leeuwen (1939) was van 1988 tot 2004 burgemeester van Zoetermeer. Tussen 1998 - 2005 was hij tevens bijzonder hoogleraar openbare financiën der lagere overheden aan de Universiteit van Tilburg. Daarvoor was hij onder meer bijzonder hoogleraar lokale heffingen aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en burgemeester van Capelle aan den IJssel. Tussen 2005 en 2007 fungeerde Van Leeuwen als waarnemend burgemeester van Wassenaar. Op dit

moment is hij onder meer voorzitter van de Stuurgroep Maatschappelijk Vastgoed Index, gastdocent aan de Universiteit van Tilburg en directeur van Luigi van Leeuwen Mediation and Advise BV.