

‘Roomser dan de paus’

Het financieel beheer van een provincie is een complex gegeven. Niet alleen moeten de financiën boekhoudkundig kloppen, ze moeten ook maatschappelijk voortdurend kunnen worden verantwoord. Daarbij treedt nog wel eens spanning op tussen de politieke en de financiële belangen. “Helaas wordt geld verdienen door een provincie gezien als iets ordinairs”, stelt Ton Hooijmaijers, gedeputeerde Ruimtelijke Ordening en Financiën van de provincie Noord-Holland.

door: Gabor Mooij

Tussen het rijk en de gemeenten ingeklemd vormt de provincie het middenniveau van het openbaar bestuur. Het is afgezien van de waterschappen de bij de burgers minst bekende overheid. Toch oefent de provincie taken uit op het gebied van bijvoorbeeld de infrastructuur, het busvervoer, de zorg, de ruimtelijke ordening en het milieu die van directe invloed zijn op het dagelijks leven van haar inwoners. Eén van de twaalf provincies is de provincie Noord-Holland, die met zijn 2,5 miljoen inwoners qua bevolkingsomvang de tweede provincie van het land is. Het dagelijks bestuur van deze provincie, de Gedeputeerde Staten (GS), bestaat uit zes gedeputeerden, waaronder Ton Hooijmaijers en als voorzitter de commissaris van de Koningin Borghouts. Het toezicht op de GS wordt uitgeoefend door de Provinciale Staten (PS), de gekozen volksvertegenwoordiging van de provincie. Gedeputeerde Hooijmaijers houdt zich onder meer bezig met ruimtelijke ordening, stedelijke vernieuwing, Schiphol, financiën en interprovinciaal overleg. Financiën nemen hierbij een belangrijke plaats in, waarbij hij onder andere te maken heeft met de naweeën van de zogeheten Ceteco-affaire. In 1999 verloor de provincie Zuid-Holland bij het failliet gaan van handelshuis Ceteco een deel van de 47,5 miljoen gulden die ze aan dit bedrijf had uitgeleend. Deze affaire was het topje van een enorme ijsberg, want in totaal bleek Zuid-Holland 2,3 miljard aan vaak risicovolle leningen te hebben uitstaan. Tijdens alle consternatie die over dit bankieren met belastinggeld ontstond, verbood minister van Binnenlandse Zaken Peper Zuid-Holland en de andere provincies door te gaan met het risicovol uitzetten van geld. De affaire was uiteindelijk de opstap naar de wet Financiering decentrale overheden (Fido), die harde grenzen stelt aan de beleggingsactiviteiten van lagere overheden.

Aan banden gelegd

“De wet Fido is zeer streng voor overheden”, vertelt Hooijmaijers. “Ik mag alleen zo duurzaam mogelijk en super veilig beleggen. Dus vooral in obligaties en in aandelen bij zogeheten triple A organisaties, oftewel organisaties met een maximale kredietwaardigheid. Ons huidige beleggingsrendement is 3,5%.” Een te laag rendement volgens hem. “Ik kan niet plaatsen waarom bijvoorbeeld een bedrijf als het ABP wel met meer risico mag beleggen. Je mag toch als provincie wel op hetzelfde niveau beleggen als een instelling die met het pensioengeld van ambtenaren belegt? Ik ga er van uit dat de beleggingen van het ABP ook heel veilig zijn.” Hooijmaijers heeft wat het beleggen door de provincie betreft nog met andere beperkingen te maken. Zo heeft de provincie zelf in de verordening Financieel Beheer geregeld dat een provinciale belegging een looptijd kent van maximaal vijf jaar. Verder heeft Noord-Holland vastgelegd dat er maximaal 100 miljoen euro bij één partij mag worden belegd. “Dat houdt dus in dat je ook beperkt bent in je flexibliteit.”

Erg streng

Via een omweg heeft de provincie nog wat extra ruimte voor beleggingen met aandelen. “Dat doen we via het zogeheten nazorgfonds, het Fonds nazorg gesloten stortplaatsen. De provincie draagt de verantwoordelijkheid voor dit fonds. Onze vuilnisbelten moeten op een gegeven moment worden opgeruimd. Dat is een vervangingsinvestering waarvan de overheid heeft gezegd: ‘Dat kost heel veel geld, dus je moet daar op tijd voor gaan sparen.’ De gebruikers betalen per keer dat ze vuil storten leges. Via het nazorgfonds worden de opbrengsten hiervan belegd. Dit systeem is voordelig voor degene die vuil stort. De gebruikers zijn minder geld kwijt aan leges dan als ze jaarlijks een bedrag zouden moeten overmaken. Daarnaast gaan hun kosten nog verder omlaag door het beleggingsrendement dat wij binnen het fonds behalen.”

De provincie belegt een deel van het kapitaal van het fonds via Loyalis Financial Services “Ik vond dat Loyalis een zinvol en duurzaam verhaal aanleverde. Als provincie beleg ik graag geld via organisaties die slimme pakketten samenstellen. Loyalis belegt in maatschappelijke doelen die aansluiten op ons beleid en behaalt daarmee een behoorlijk rendement.”

De provincie mag maximaal 58% van het geld dat in het nazorgfonds terechtkomt in aandelen beleggen. Noord-Holland hanteert echter een beduidend lager percentage. “In Noord-Holland zijn we na de affaire in Zuid-Holland ook op dit terrein erg streng geworden. Dat betekent dat wij maximaal 15% uit het stortplaatsenfonds in aandelen mogen beleggen.” Is dat niet erg weinig? “Het nadeel van de politiek is dat ze altijd roomser moet zijn dan de paus vanwege haar voorbeeldfunctie. Onze beleggingswinst is in feite maatschappelijke winst. Geld dat naar doelen kan die de mensen willen. Helaas wordt geld verdienen door een provincie gezien als iets ordinairs. In de politiek gaat het je niet om geld, maar om het verwezenlijken van doelen. En de maatschappij, de burgers en zeker de journalistiek, verwacht van ons dat wij extra zorgvuldig omgaan met geld. Dat is in de loop van de jaren vertaald in heel streng zijn. We zijn in Nederland soms wel erg voorzichtig. Ik begrijp niet dat vanwege de affaire bij de provincie Zuid-Holland op basis van ad hoc politiek een overreactie plaatsvond, omdat op dat moment het hele land in rep en roer was.”

Zorgvuldig

Wat is volgens Hooijmaijers kenmerkend voor het financieel beheer door de provincie Noord-Holland? “Volgens het ministerie van Binnenlandse Zaken vallen drie zaken op wat ons financieel beheer betreft. Ten eerste investeren we ten opzichte van de andere provincies het meest in projecten. We zijn vooruitstrevend in onze projecten, waarbij we de grenzen opzoeken binnen de traditionele ruimte die de overheid heeft. Daarnaast zijn we de provincie met het relatief kleinste aantal ambtenaren. Op de derde plaats hebben we de laagste opcentenbelasting op de motorrijtuigenbelasting.” Noord-Holland staat wel bekend als de rijkste provincie. “We zijn niet rijk, we gaan alleen heel zorgvuldig met ons geld om. Dat is de reden dat we de enige provincie zijn zonder schulden.”

De zorgvuldige omgang van Noord-Holland met zijn geld blijkt uit de manier waarop Hooijmaijers verantwoording moet afleggen over de financiën. “Ik ben allereerst verantwoording schuldig aan mijn collega’s in GS. Daarnaast leg ik verantwoording af aan de Provinciale Staten (PS) en aan het ministerie van Binnenlandse Zaken.”

Een belangrijke plaats neemt het toezicht door PS in. “Zij hebben drie hulpmiddelen. Een rekeningcommissie die alle financiële ontwikkelingen volgt en daar ook veel vragen over stelt. Deze geeft jaarlijks een positief of negatief advies aan de Provinciale Staten. Ten tweede hebben PS een onafhankelijke rekenkamer ingesteld. Het gaat om een randstedelijke rekenkamer, dus voor de provincies Noord- en Zuid-Holland, Flevoland en Utrecht. Deze bestaat nu een jaar, is onafhankelijk en is vrij om onderzoek te verrichten en aanbevelingen te doen.” Als derde controlemiddel maken PS gebruik van de diensten van een accountant. “Deze controleert ieder jaar of de begrotingen en rekeningen kloppen.”

Volgens de gedeputeerde treedt er nog wel eens een spanningsveld op tussen de politiek en het financieel toezicht. “In de jaarstukken kan een bepaald onderdeel uitgebreid aan de orde komen, terwijl het bijbehorende budget relatief klein is. Dan gaat het om een onderwerp dat in de politiek en in de maatschappij leeft. De accountant wil dat het onderdeel waar het meeste geld in omgaat ook de meeste aandacht krijgt.”

Hoe rijk is de provincie Noord-Holland eigenlijk? “Je kunt ons niet rijk noemen. Als je kijkt naar ons vermogen, dan kun je er nog geen twee wegen van aanleggen. Vanuit een bedrijfsmatige insteek zou je kunnen zeggen dat de overheid zo rijk moet zijn dat ze in een bepaalde periode alle zaken die ze heeft aangelegd, kan vervangen. Een bedrijf wil in principe iedere machine die op de balans staat, direct kunnen vervangen. Als je kijkt wat wij als burgers in de leefomgeving hebben geïnvesteerd dan is geen enkele overheid in staat om de vervangingswaarde daarvan op tafel te leggen.”

Gaat het bij de leefomgeving niet om een veel langere doorlooptijd dan bij een machine? “Dat valt wel mee. Neem nou bijvoorbeeld Schiphol. Dat is aangelegd met rijksmiddelen. Twintig tot dertig jaar geleden was de luchthaven nog lang niet zo groot als nu en 60 tot 70 jaar terug bestond Schiphol niet eens.”

Toezicht op de gemeenten

Naast de zorg voor de eigen financiën houdt de provincie ook toezicht op de gemeentelijke financiën. De provincie moet erop toezien dat een gemeente geen artikel 12 status krijgt. Deze status hangt samen met artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet. Hierin staat dat een gemeente die haar financiële verplichtingen niet meer zelfstandig kan nakomen een aanvullende uitkering krijgt van het

rijk. Dit gebeurt dan wel onder de voorwaarde dat de betreffende gemeente maatregelen neemt om haar financiën op orde te krijgen.

“Wij controleren op hoofdlijnen of gemeenten niet te gekke dingen doen. Dat gebeurt niet op détailniveau, omdat we dan zouden ingrijpen in het lokale beleid. Soms laten we een waarschuwing uitgaan. Dan dreigen we dat we een gemeente met hulp van het rijk onder curatele stellen. Maar dat komt gelukkig zelden voor.”

De provincie controleert jaarlijks de begrotingen en de jaarrekeningen van de gemeenten. “Die lichten wij door en we zorgen ervoor dat beleggingsrisico's binnen bepaalde grenzen blijven.” Moet u daarbij wel eens ingrijpen? “Ja, want je hebt altijd interpretatieverschillen met de gemeenten over wat nou wel en niet een risico is en hoe groot een risico mag zijn.”

Belastinggeld

Verreweg het grootste deel van de inkomsten van de provincie komt bij het rijk vandaan. Hiervoor bestaat het Provinciefonds. Het rijk stort jaarlijks een deel van haar belastingopbrengsten in dit fonds, waarna het geld wordt verdeeld over de twaalf provincies. De provincie mag zelf beslissen wat ze met het geld doet. Daarnaast is er één directe provinciale belasting, de opcenten op de motorrijtuigenbelasting. “Iedereen die een voertuig rijdt, betaalt een opslag, de zogeheten opcenten, die direct naar ons gaan.”

Wat is de reden dat Noord-Holland de provincie is met de laagste opcenten? “Ten eerste komt dat door ons jarenlange gezonde financieel beleid. We zijn een investerende provincie en besteden onze financiële reserves zo optimaal mogelijk. Je moet daarbij zowel denken aan investeringen in projecten als aan het op zoek gaan naar nieuwe inkomstenbronnen zoals investeringen in nutsbedrijven en een actieve deelname aan grondexploitatie. Een andere reden is ons terughoudende fiscale beleid. Dit betekent dat we de opcenten alleen verhogen als dat echt nodig is vanwege concrete plannen. We plukken nu de vruchten van onze lage opcenten. Leasemaatschappijen vestigen zich graag in Noord-Holland en de provincie genereert door het groter aantal voertuigen extra inkomsten.”

De provincie gebruikt het belastinggeld dat ze ontvangt onder andere voor de ruimtelijke ordening en het milieu. Beleidsterreinen waarop de provincie een belangrijke rol speelt. “De ruimtelijke ordening is in feite iedereen een beetje pijn doen. Zoveel mensen, zoveel eisen, terwijl je ruimte maar beperkt is”, legt Hooijmaijers uit. “We hebben hier meer dan 100 ambtenaren die zich bezighouden met de ruimtelijke inrichting, waaronder bouwplannen. Zo zorgen we dat het hier geen Sao Paulo wordt. Om het milieu te beschermen, hebben we inspecteurs in dienst die erop toezien dat bedrijven zich houden aan de milieuwetgeving. Daarnaast hebben we diverse innovatieve projecten op het gebied van onder andere duurzame energie opgezet.” Opvallend aan deze projecten is dat ze ook een economisch doel dienen. “We willen door het stimuleren van de productie van duurzame energie ondernemingen aantrekken en daarmee nieuwe werkgelegenheid creëren.” Een speciaal aandachtsgebied daarbij is Noord-Holland-Noord, de zogeheten Noordkop. Een wat achtergebleven economisch gebied met een relatief hoge werkloosheid. “We participeren in een agriport aan de rand van de Wieringermeer. Het gaat om een op de land- en tuinbouw gericht bedrijvenpark met ondergrondse leidingen om energieverlies te voorkomen. Dit project levert rond de 3.500 banen op. Daarnaast schenken we veel aandacht aan windenergie in de Wieringermeer, waar zich al veel windmolens bevinden. Zo hebben we een voorbereidingskrediet gegeven voor de realisatie van een windenergiepark in het IJsselmeer bij Medemblik.” Ook elders heeft de provincie projecten met duurzaam energiegebruik in gang gezet. “We benutten onder andere bij de huisvuilcentrale bij Alkmaar de restwarmte van de centrale.”

Begrotingscampagne

Om de Noord-Hollanders meer zicht te bieden op de besteding van hun belastinggeld door de provincie is Noord-Holland begin dit jaar gestart met een speciale publiekscampagne ‘u moet weten waarvoor u betaalt’. De campagne heeft als doel de burgers zowel te laten zien waar hun belastinggeld precies heengaat, als de mensen te tonen wat de provincie allemaal doet. “Ik ben met de campagne gestart omdat ik vind dat onze inwoners te weinig afweten van onze financiën”, aldus Hooijmaijers.

De campagne draaide om zeven thema's: wonen, bereikbaarheid, veiligheid, economie, jeugdzorg, water en natuur. Per thema liet de provincie de provinciale doelen voor 2006 zien, de aanpak om de doelen te bereiken en een inschatting van de bijbehorende kosten. Voor de publiekscampagne was een plaats op de provinciale website ingeruild. De bezoekers konden er naast de verschillende thema's kijken naar videoboodschappen van de leden van GS. Daarnaast benaderde Noord-Holland haar inwoners met posters in bushokjes, berichtgeving in de huis-aan-huisbladen en spotjes op Radio Noord-Holland. “We hebben bewust niet voor folders gekozen”, zegt Hooijmaijers. “Die zijn te duur en de meeste mensen gooien ze direct weg.”

Volgens Hooijmaijers was de campagne een succes. “De provinciale website werd door de campagne veel vaker bezocht. Daarnaast hebben we veel positieve reacties op de campagne gehad.” Gaat het om een eenmalige actie? “Nee, ik ben van mening dat je de mensen voortdurend op de hoogte moet houden waar je mee bezig bent. Onbekend maakt onbemind. Je komt ons eigenlijk iedere dag tegen, maar mensen beseffen dat niet.”

De provincie gaat volgend jaar dan ook verder met het initiatief. “Voor 2007 wil ik het nog verder verfraaien”, meldt Hooijmaijers gedreven. “Dan denk ik bijvoorbeeld aan de mogelijkheid dat je na het invullen van je inkomen kunt zien wat je jaarlijks aan de provincie kwijt bent. We willen de mensen tot op de euro nauwkeurig laten zien wat er met hun belastinggeld gebeurt. Zo maken we onze uitgaven zo transparant mogelijk.”

Scheidsrechter

De publiekscampagne moet de mensen dus wijzen op de betekenis van de provincie. Hoe belangrijk is de provinciale overheid eigenlijk? “Behalve dat we veel doen waar burgers direct mee te maken hebben, zoals de provinciale wegen en de jeugdzorg, hebben we ook een belangrijke rol naar gemeenten toe. Ik vergelijk ons graag met een scheidsrechter of aanjager wat de gemeenten betreft. Het voetbalspel bijvoorbeeld zou eigenlijk zonder een scheidsrechter moeten kunnen, omdat de regels op zich heel duidelijk zijn. Een voetbalwedstrijd met scheidsrechter is echter al erg moeilijk en zonder scheidsrechter houdt het op. Ook is ons schaalniveau gewoon nodig omdat je de ministers niet kunt vragen om aandacht aan alle gemeenten te schenken. Laat staan om ze te bezoeken, want dat zouden ze fysiek gewoon niet aankunnen.”

De provincie zal dus volgens Hooijmaijers voorlopig nog wel een rol blijven spelen binnen het bestuurlijk bestel. Zal dat blijven gebeuren in de huidige vorm? “Het leven is altijd een continue zoektocht naar verbeteringen. Om die reden zien wij het best zitten om deel uit te maken van een zogeheten noordvleugelprovincie. Dat houdt in dat de provincies Noord-Holland, Flevoland en Utrecht één geheel zouden gaan vormen. Daar geloven we meer in dan in een randstadprovincie, want dan krijg je de randstad versus de rest van Nederland. Ons huidige bestuurlijke bestel is ingericht door Thorbecke. Ik denk dat als hij nu zou leven, hij het opnieuw zou willen inrichten.”

Over Ton Hooijmaijers

Ton Hooijmaijers (1961) is vanaf 10 januari 2005 namens de VVD de gedeputeerde Ruimtelijke Ordening en Financiën van de provincie Noord-Holland. Daarvoor was hij sinds 2003 statenlid van de VVD. In 2001 en 2002 was hij wethouder Economische Zaken in Amsterdam. Ook was hij betrokken bij het dagelijks bestuur van het Regionaal Overlegorgaan Amsterdam (ROA), eerst als portefeuillehouder Verkeer & Vervoer en later als portefeuillehouder Openbaar Vervoer en Economische Zaken. Daarnaast heeft hij veel ervaring in het bedrijfsleven. Tussen 1993 en 2005 was hij directeur en grootaandeelhouder van MOVE Management BV en MOVE Consultants BV. Verder was hij onder andere van 1998 tot en met 2001 vice-voorzitter van de adviesraad van Ahold Vastgoed BV.