

**Treasuryfunctie van de  
provincie Gelderland**

**Deel 2: Bijlage**



# Treasuryfunctie van de provincie Gelderland

## deel 2: Bijlage



# Inhoudsopgave

<b>1. Inleiding .....</b>	<b>3</b>
1.1. Aanleiding .....	3
1.2. Onderzoekopzet .....	3
1.3. Leeswijzer .....	4
<b>2. Treasurybeleid .....</b>	<b>5</b>
2.1. Kernpunten beleid .....	5
2.2. Het beleid in de praktijk .....	6
<b>3. Organisatie van de treasury .....</b>	<b>9</b>
3.1. Beslissingsbevoegdheid.....	9
3.2. Functies en functiescheiding.....	10
<b>4. Financiële positie .....</b>	<b>13</b>
4.1. Omvang & bankrelaties .....	13
4.2. Liquiditeitsprognose .....	14
4.3. Rendement .....	15
<b>5. Extern toezicht en verantwoording aan PS .....</b>	<b>17</b>
5.1. Extern toezicht .....	17
5.2. Verantwoording aan PS.....	17
<b>6. Nazorgfonds Stortplaatsen .....</b>	<b>19</b>
6.1. Wat is nazorg? .....	19
6.2. Financieel beleid .....	19
6.3. Organisatie .....	21
6.4. Controle en verantwoording .....	22
<b>Bijlage 1 - Bronnen .....</b>	<b>23</b>
<b>Bijlage 2 - Begrippenlijst.....</b>	<b>25</b>



# 1. Inleiding

## 1.1. Aanleiding

In de media is momenteel veel aandacht voor de kredietcrisis en de gevolgen daarvan voor decentrale overheden. Enkele gemeenten, waterschappen en provincies hebben mogelijk een deel van hun geld verloren. Het beleid van een overheid dat betrekking heeft op het aantrekken en uitzetten van liquide middelen wordt het treasurybeleid genoemd. De inhoud, organisatie en omvang van het treasurybeleid gezamenlijk vormt de treasuryfunctie.

De provinciale treasuryfunctie stond op de lijst van de Rekenkamer van mogelijk te onderzoeken thema's voor 2009. Gezien de actualiteit van het thema, wil de Rekenkamer op dit moment inzicht bieden aan PS in de treasuryfunctie. Daarom heeft de Rekenkamer besloten een kortlopend onderzoek te verrichten naar de treasuryfunctie van de provincies Gelderland en Overijssel.

De Rekenkamer heeft in haar rekenkamerbrief "Treasuryfunctie van de provincies Overijssel en Gelderland" de belangrijkste bevindingen van het onderzoek gepubliceerd. In deze bijlage worden de bevindingen ten behoeve van de provincie Gelderland nader toegelicht.

## 1.2. Onderzoeksopzet

### *Doel- en vraagstelling*

Het doel van het inventariserende onderzoek is het beschrijven van het beleid en het risicoprofiel, de organisatie, de financiële omvang en de verantwoording in het kader van de treasuryfunctie binnen de provincie. Op deze wijze biedt de Rekenkamer actuele en relevante beleidsinformatie ter ondersteuning van de kaderstellende en controlerende rol van PS.

Per kernthema zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Wat zijn de kernpunten van het treasurybeleid in de provincies Gelderland en Overijssel en hoe ziet het risicoprofiel eruit?
2. Op welke wijze is de uitvoering van en het toezicht op de treasuryfunctie georganiseerd?
3. Hoe ziet de financiële positie van de treasuryfunctie er nu uit, en wat zijn de ontwikkelingen geweest in de periode 2007-2008?
4. Hoe is het externe toezicht en de verantwoording georganiseerd?

## *Afbakening*

In dit onderzoek ligt de focus op een beschrijving van het beleid en het risicoprofiel, de organisatie, de financiële omvang en de verantwoording in het kader van de treasuryfunctie binnen de provincie. Centraal daarbij staan thema's zoals risico's en checks and balances.

Naast de reguliere treasury-activiteiten is het beheer van het nazorgfonds stortplaatsen in dit onderzoek beschreven en worden de bovengenoemde onderzoeksvragen toegespitst op het nazorgfonds. Dit fonds komt voort uit de financiële en bestuurlijke verantwoordelijkheid die provincies hebben vanuit de Wet Milieubeheer voor de eeuwigdurende nazorg van stortplaatsen. Om het fonds te vullen heft de provincie belasting bij de exploitanten en verkrijgt zij rendement op het reeds opgebouwde kapitaal. Het vermogensbeheer van het nazorgfonds heeft de provincie uitbesteed aan Loyalis Financial Services.

In het onderzoek is zowel het uitzetten van gelden als het aantrekken van middelen betrokken. Doordat de provincie niet in de situatie verkeert dat er middelen moeten worden aangetrokken, heeft het onderzoek zich niet kunnen richten op de uitvoering van dat deel van de treasuryfunctie.

## *Verantwoording*

Voor dit onderzoek zijn documenten bestudeerd en zijn interviews gehouden met betrokkenen. Een overzicht van de documenten en geïnterviewden is opgenomen in bijlage 1. Een verklarende woordenlijst is opgenomen in bijlage 2. Voor dit onderzoek heeft de Rekenkamer gebruik gemaakt van de expertise van Orchard finance.

### **1.3. Leeswijzer**

In deze bijlage bij de rekenkamerbrief "Treasuryfunctie van de provincies Overijssel en Gelderland" worden de belangrijkste bevindingen van het onderzoek beschreven. Achtereenvolgens komen de volgende thema's aan de orde: het gevoerde treasurybeleid en het risicoprofiel (hoofdstuk 2), de organisatie van de treasuryfunctie (hoofdstuk 3), de financiële positie (hoofdstuk 4), extern toezicht & verantwoording (hoofdstuk 5) en het nazorgfonds stortplaatsen (hoofdstuk 6).



## 2. Treasurybeleid

In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op de volgende vraag: Wat zijn de kernpunten van het treasurybeleid in de provincie Gelderland en hoe ziet het risicoprofiel eruit?

### 2.1. Kernpunten beleid

Het belangrijkste wettelijk kader ten aanzien van de treasuryfunctie van provincies en gemeenten wordt gevormd door de *Wet financiering decentrale overheden* (hierna: Wet fido). Provincies en gemeenten mogen middelen uitzetten en aantrekken, zolang dat maar gebeurt volgens de regels van de Wet fido:

1. de financiering dient een publiekelijke taak;
2. uitzettingen<sup>1</sup> of derivaten<sup>2</sup> moeten een prudent<sup>3</sup> karakter hebben;
3. er mag geen overmatig risico gelopen worden bij het genereren van inkomen.

De bepalingen uit de Wet fido zijn verder uitgewerkt in de *Uitvoeringsregeling Financiering decentrale overheden* en de *Regeling uitzettingen en derivaten decentrale overheden* (hierna: Ruddy).

Het treasurybeleid van de provincie Gelderland is vastgelegd in artikel 12 van de *Financiële Verordening Gelderland 2003* (hierna: Financiële Verordening) en verder uitgewerkt in de daarbij behorende *Uitvoeringsregeling Financiële verordening Gelderland 2003* (paragraaf 4, artikel 23 en 24; hierna: Uitvoeringsregeling Financiële Verordening). De Financiële Verordening spreekt over de *financieringsfunctie* van de provincie. Tot 2003 had de provincie Gelderland een Treasurystatuut, maar ten gevolge van de inwerkingtreding van het dualisme is dit statuut (in verkorte vorm) vervangen door artikel 12 van de Financiële Verordening.

Het doel van het Gelderse treasurybeleid is om op de financiële middelen van de provincie een zo optimaal mogelijk rendement te verkrijgen en de lasten zo veel mogelijk te reduceren binnen een risicomijdende strategie. In artikel 12 lid 1 van de Financiële Verordening is aangegeven dat GS bij de uitvoering van de financieringsfunctie zorgdragen voor:

- Het aantrekken van voldoende financiële middelen en het uitzetten van overtollige gelden om de programma's binnen de door Provinciale Staten vastgestelde kaders van de begroting uit te kunnen voeren;
- Het beheersen van de risico's verbonden aan de financieringsfunctie;
- Het zo veel mogelijk beperken van de kosten van de leningen en het bereiken van een voldoende rendement op de uitzettingen;

<sup>1</sup> Met uitzettingen worden in de Wet fido bedoeld alle uitgezette middelen, waaronder bijvoorbeeld leningen, vorderingen, deposito's en obligaties.

<sup>2</sup> Een derivaat is een product dat van een andere transactie, product of gebeurtenis is afgeleid. Zo is een optie op aandelen Philips een derivaat m.b.t. deze aandelen.

<sup>3</sup> Prudent = vol inzicht, bedachtzaam, wijs

- Het beperken van de interne verwerkingskosten en externe kosten bij het beheren van de geldstromen en financiële posities.

Het uitgangspunt van de provincie Gelderland ten aanzien van risico's is defensief en risicomijdend (artikel 12 lid 2 van de Financiële Verordening en artikel 23 van de Uitvoeringsregeling Financiële Verordening). In artikel 12 lid 2 van de Financiële Verordening wordt een aantal richtlijnen gegeven die GS in acht dienen te nemen bij de uitvoering van de financieringsfunctie. Zo wordt bijvoorbeeld aangegeven dat - overeenkomstig de Ruddo - het uitzetten van overtollige geldmiddelen uitsluitend gebeurt bij financiële instellingen met minimaal een A rating.

In de Financiële Verordening zijn geen richtlijnen voor de spreiding over verschillende banken opgenomen. Momenteel heeft de provincie Gelderland alle middelen uitgezet bij de Bank Nederlandse Gemeenten (BNG; zie ook paragraaf 2.2).

## 2.2. Het beleid in de praktijk

In de praktijk gaat de provincie Gelderland strikter te werk dan binnen de wettelijke eisen van de Wet fido, de Ruddo, de uitgangspunten van de Financiële Verordening en de Uitvoeringsregeling Financiële Verordening nodig is. Dit blijkt uit de volgende punten:

- De provincie Gelderland zet momenteel slechts geld uit bij banken met een triple A status. De huidige uitstaande deposito's zijn alle afgesloten bij de BNG (triple A status). Tot voor kort (april 2008) was er geld weggezet bij de Friesland Bank (single A status), maar gezien mogelijke consequenties in het kader van de kredietcrisis heeft de provincie vroegtijdig een bewuste keuze gemaakt liquide middelen slechts uit te zetten bij de BNG (triple A status). Met de keuze om geld weg te zetten bij de BNG worden volgens betrokkenen binnen de provinciale organisatie eventuele risico's zoveel mogelijk vermeden. Bovendien verstrekt de BNG volgens geïnterviewden een marktconforme rente.

Hoewel de BNG niet de enige bank is met een triple A status in Nederland, heeft de provincie alle uitstaande deposito's afgesloten bij de BNG. Betrokkenen vanuit de provinciale organisatie hebben aangegeven dat in het kader van risicospreiding momenteel wordt overwogen een gedeelte van het geld weg te zetten bij een andere bank met triple A status.

De treasurer geeft in de Treasury-rapportage van het derde kwartaal van 2008 aan dat het verantwoord wordt geacht om tot € 200 miljoen (30% van de kasmiddelen) naast de BNG, bankinstellingen met minimaal double A status mee te laten offrenen bij het uitzetten van deposito's. De overige 70% van de kasmiddelen wordt hierbij uitsluitend uitgezet bij de BNG.

- Binnen de Financiële Verordening is het toegestaan geld uit te zetten bij buitenlandse banken. Om potentiële risico's te vermijden, kiest de provincie Gelderland er in de praktijk bewust voor geen geld uit te zetten bij buitenlandse banken. Deze keuze is niet formeel in beleid vastgelegd.

Het Gelderse treasurybeleid kan gezien het bovenstaande worden gekenmerkt als defensief en risicomijdend. De provincie aanvaardt met deze aanpak bewust dat het financiële rendement lager ligt. Betrokkenen vanuit de provinciale organisatie geven aan dat met de treasuryfunctie belastinggeld van de burgers gemoeid is. De provincie dient dit geld zo efficiënt mogelijk te gebruiken voor het realiseren van provinciale doelstellingen. Het is van belang dit geld op een veilige manier weg te zetten. Bovendien dient de provincie de publieke taak en past het aanvaarden van meer risico's voor het verkrijgen van een hoger rendement niet binnen deze context.



### 3. Organisatie van de treasury

In deze paragraaf staat de vraag naar de organisatie van de treasuryfunctie centraal.

Om een beeld te krijgen van de organisatie van de treasuryfunctie wordt in deze paragraaf ingegaan op de beslissingsbevoegdheid, de functies die erbij betrokken zijn en de scheiding daartussen.

#### 3.1. Beslissingsbevoegdheid

De beslissingsbevoegdheid voor het uitzetten en opnemen van gelden is als volgt geregeld:

Het *hoofd concernstaf* heeft een mandaat voor het uitzetten en opnemen van gelden met een looptijd van maximaal 24 maanden met een hoofdsom van maximaal € 11,5 miljoen.<sup>4</sup> In de praktijk beslist het hoofd Concernstaf binnen zijn mandaat veelal op advies van de treasurer.

De *treasurer* heeft een ondermandaat voor het uitzetten en opnemen van gelden met een looptijd van maximaal 6 maanden met een hoofdsom van maximaal € 11,5 miljoen.<sup>5</sup> De vervanger van de treasurer heeft eenzelfde mandaat als de treasurer. Binnen het mandaat heeft de treasurer handelingsvrijheid.

Theoretisch gezien kan een omvangrijke transactie in meerdere kleine transacties worden opgesplitst, zodat de beslissingsbevoegdheid valt binnen het mandaat van het hoofd Concernstaf danwel het ondermandaat van de treasurer. In de praktijk komt deze situatie in de provincie Gelderland niet voor.

GS besluiten over het uitzetten en opnemen van gelden met een looptijd boven de 24 maanden en/of met een hoofdsom boven € 11,5 miljoen.<sup>6</sup> In dat geval zijn er in de praktijk voor GS twee opties:

- In de GS-vergadering wordt ter besluitvorming een voorstel van de treasurer over het uitzetten of opnemen van gelden geagendeerd;
- GS kan eenmalig een mandaat voor het uitzetten of opnemen van gelden met een looptijd boven de 24 maanden en/of met een hoofdsom van meer dan € 11,5 miljoen verstrekken aan het hoofd Concernstaf.

PS hebben geen beslissingsbevoegdheid bij het uitzetten en opnemen van gelden. In artikel 12 lid 4 van de Financiële Verordening en in de AO-beschrijving is opgenomen dat GS bij het aantrekken van financieringen voor langer dan 12 maanden en een hoofdsom groter dan € 18,5 miljoen

---

<sup>4</sup> Mandaatnr. GS/C004 en Mandaatnr. GS/C005.

<sup>5</sup> Ondermandaat hoofd Concernstaf inzake het uitzetten en opnemen van gelden, Provinciaal Blad, nr. 2007/27 (27 maart 2007).

<sup>6</sup> Zie AO-beschrijving en interviews met betrokkenen van uit de provinciale organisatie.

PS vooraf inlichtingen dienen te geven over de uitoefening van deze bevoegdheid. In 2007 en 2008 heeft de provincie Gelderland geen gelden geleend met een hoofdsom groter dan € 18,5 miljoen.

Uit de onderstaande tabel komt naar voren dat in 2007 en 2008 in de praktijk 75% van de transacties de beslissingsbevoegdheid bij de treasurer ligt en 24% bij GS.

**Figuur 1 - Beslissingsbevoegdheid**

Functie	Gelderland	
		Percentage
Treasurer	Maximale looptijd van 6 maanden en een hoofdsom van max. € 11,5 mln. per transactie	75%
Hoofd concernstaf	Maximale looptijd van 2 jaar en een hoofdsom van max. € 11,5 mln. per transactie	1%
Gedeputeerde Staten	Minimale looptijd van 2 jaar en/of een hoofdsom van min. € 11,5 mln. per transactie	24%

### 3.2. Functies en functiescheiding

#### Functies

Uit interviews met betrokkenen vanuit de provinciale organisatie en uit de AO-beschrijving (d.d. 18-11-2008) komt naar voren dat de treasuryfunctie wordt ingevuld door de volgende functionarissen met de daarbij behorende taken:

#### *Frontoffice: treasurer en hoofd concernstaf*

De *treasurer* is gepositioneerd bij de Concernstaf en heeft twee kerntaken, te weten het adviseren inzake het uitzetten en eventueel opnemen van financiële middelen en het verrichten van handelingen binnen de gestelde kaders (Wet fido, Financiële Verordening en ondermandaat (zie paragraaf 3.1)). De treasurer vraagt telefonisch offertes op en daarbij wordt altijd een offerte opgevraagd bij de BNG. Bij een looptijd langer dan zes maanden dienen tenminste twee offertes opgevraagd te worden. Op basis hiervan kiest de treasurer de optimale transactie en bevestigt deze. Tevens stelt de treasurer voor de portefeuillehouder kwartaalrapportages op over ontwikkelingen met betrekking tot de treasuryfunctie.

Het *hoofd concernstaf* is de leidinggevende van de treasurer en is in zijn functie ambtelijk eindverantwoordelijk voor het treasurybeleid en de uitvoering daarvan. Daarnaast heeft het hoofd concernstaf binnen zijn mandaat handelingsvrijheid inzake het uitzetten en opnemen van gelden.

### *Backoffice*

De *backoffice* bestaat uit twee functionarissen, te weten een senior medewerker betalingsverkeer en een medewerker betalingsverkeer. De *backoffice* is gepositioneerd binnen de Dienst Services en heeft onder andere de volgende taken:

- Het controleren van de frontoffice. In de praktijk betekent dit dat de *backoffice* de transactiebon van de frontoffice aantoonbaar controleert op diverse aspecten (onder andere conformiteit regelgeving, volgnummer bon, binnen mandaat). Uit interviews met betrokkenen binnen de provinciale organisatie komt naar voren dat de controle door de *backoffice* zelden leidt tot correcties op het werk van de frontoffice.<sup>7</sup>
- Het registreren van de betaalopdracht. Het accorderen van de betaalopdracht wordt vervolgens gedaan door daarvoor gemachtigde personen.
- Het bijhouden van actuele ontwikkelingen op de financiële markten.
- Het opstellen van liquiditeitsoverzichten en liquiditeitsplanningen. Deze taak wordt uitgevoerd door de medewerker betalingsverkeer. Het liquiditeitsoverzicht wordt minimaal één keer per week voorgelegd aan de treasurer.

### *Intern toezicht: Verbijzonderde Interne Controle (VIC) en concerncontroller*

De *VIC* betreft interne controles die buiten de normale financieel/administratieve procesgang worden uitgevoerd.<sup>8</sup> Deze controles worden uitgevoerd door medewerkers vanuit de afdeling Bedrijfsvoering. In de praktijk is gebleken dat het betalingsverkeer tot nu toe ieder jaar in de *VIC* is opgenomen. Dit wordt in de *VIC* getoetst aan eisen van financiële rechtmatigheid (en doelmatigheid).

De taak van de *concerncontroller* is het houden van toezicht op de treasuryfunctie. Binnen de huidige structuur van de provincie Gelderland is de *concerncontroller* dezelfde persoon als het hoofd concernstaf. Dit betekent dat de *concerncontroller* toezicht houdt op zichzelf in de functie van hoofd concernstaf. In de praktijk bestaat een aantal waarborgen om nadelige effecten van deze functievermenging zoveel mogelijk te voorkomen:

- De *backoffice* voert een controle uit op de handelingen die de treasurer danwel het hoofd concernstaf binnen zijn mandaat heeft verricht;
- De *VIC* wordt onder verantwoordelijkheid van de *concerncontroller* uitgevoerd. In de praktijk ligt de feitelijke uitvoering van de *VIC* niet bij de *concerncontroller*, maar bij medewerkers van de afdeling Bedrijfsvoering.

---

<sup>7</sup> In één geval was de transactie niet geplaatst door de bank. Dit was echter een fout van de bank.

<sup>8</sup> Statennotitie naar aanleiding van Jaarstukken 2003, PS2004-637.

## Functiescheiding

Uit de AO-beschrijving van de provincie Gelderland blijkt dat een scheiding aangebracht is in de taken van de front- en de backoffice ten aanzien van de treasuryfunctie. Binnen de provinciale organisatie maken de frontoffice en de backoffice onderdeel uit van verschillende clusters, respectievelijk de Concernstaf en de Dienst Services. Kort gezegd heeft de frontoffice beslissingsbevoegdheid inzake het uitzetten en opnemen van gelden en controleert de backoffice de genomen beslissingen. Na controle registreert de backoffice de betaalopdracht in het betalingssysteem, waarna deze door de daarvoor gemachtigde personen wordt geaccordeerd. De treasurer heeft geen bevoegdheid tot het registreren danwel accorderen van de betaalopdracht. Uit interviews met provinciale betrokkenen komt naar voren dat deze functiescheiding in de praktijk wordt gehanteerd.

De risicomijdende aanpak is van invloed op de treasury-activiteiten en daarmee op het benodigde kennisniveau. Door bewust vrijwel volledig voor uitzettingen bij de BNG te kiezen, is de treasuryfunctie momenteel minder bewerkelijk ingevuld. Het treasurybeleid en de daarbij behorende activiteiten en de omvang en kwaliteit van de treasury-organisatie zijn op elkaar afgestemd. Mocht er in de toekomst een actiever beleggingsbeleid gevoerd gaan worden dan zal dit wellicht van invloed kunnen zijn op de organisatie van de treasuryfunctie.



## 4. Financiële positie

In dit hoofdstuk staat de volgende vraag centraal: hoe ziet de financiële positie van de treasuryfunctie er nu uit, en wat zijn de belangrijkste ontwikkelingen geweest in de jaren 2007 en 2008?

Om deze vraag te beantwoorden staan we stil bij de financiële omvang, de banken waar geld is weggezet, de liquiditeitsprognose en wordt een korte opmerking over het rendement gemaakt.

### 4.1. Omvang & bankrelaties

In het treasurybeleid van de provincie Gelderland gaat de meeste aandacht uit naar het uitzetten van liquide middelen. Voor het aantrekken van geld is minder aandacht omdat de Gelderse situatie wordt gekenmerkt door een liquiditeitsoverschot. De provincie Gelderland heeft al enkele jaren een liquiditeitsoverschot en heeft daarom in 2007 en 2008 ook geen kortlopende leningen opgenomen.

De tijdelijk overtollige middelen worden bij banken uitgezet. Per november 2008 gaat het om een totaalbedrag van circa € 700 miljoen.

#### *Banken*

Gelderland zet haar geld hoofdzakelijk uit voor een termijn tussen de drie en zes maanden. Het resultaat op deze uitzettingen wordt bepaald door de ontvangen rente.

Vanaf 2007 zijn de uitzettingen bij de Friesland Bank langzaam afgebouwd en is gekozen voor een strategie om alle gelden uit te zetten bij de BNG. De Friesland Bank heeft volgens de veel gehanteerde Standard & Poor's rating een A-status en de BNG heeft een Triple A-status. De Triple A-status is de hoogst haalbare rating.

#### *Ontwikkelingen*

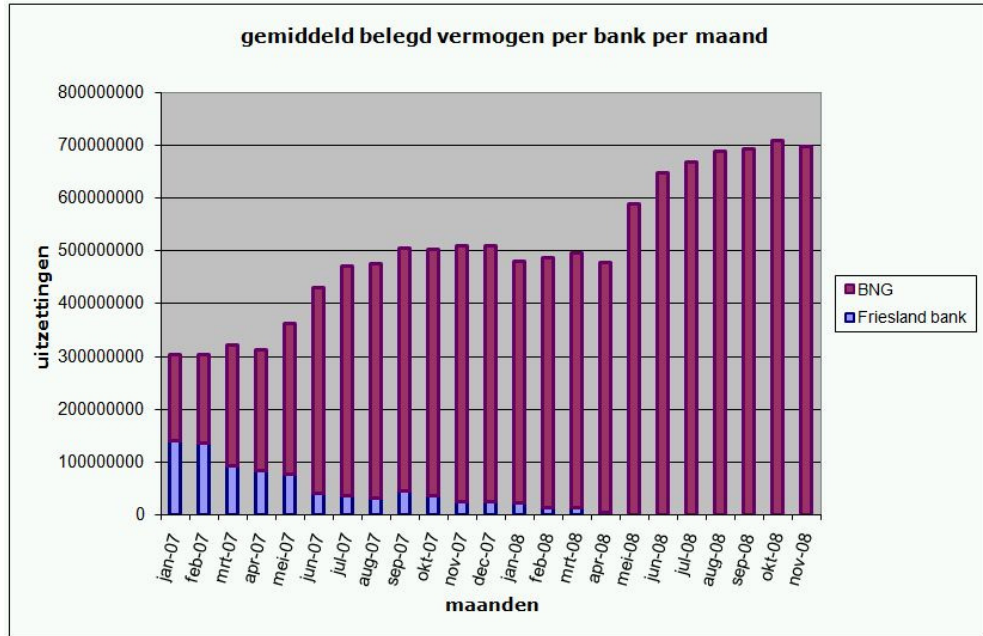
Gelderland heeft al enkele jaren een liquiditeitsoverschot. De algemene trend vanaf 2005 is dat het overschot toeneemt.

In vergelijking met voorgaande jaren valt op dat het huidige liquiditeitsoverschot groot is. Het gaat om een gemiddelde van circa € 610 miljoen voor 2008. In de beleidsrekening van 2005 is aangegeven dat eind 2005 er een liquiditeitsoverschot was van € 137 miljoen. In de beleidsrekening 2007 is aangegeven dat Gelderland eind 2007 een liquiditeitsoverschot had van € 493,5 miljoen. Het liquiditeitsoverschot is per juli 2008 volgens de beleidsbegroting 2009 opgelopen tot € 653,5 miljoen.

Het is een opvallend gegeven dat in 2005 verwacht werd dat het liquiditeitsoverschot eind 2008, begin 2009 zou omslaan in een tekort. Uit interviews is naar voren gekomen dat de feitelijke toename vooral wordt veroorzaakt door een combinatie van onderbesteding en toegenomen dividendinkomsten. Het liquiditeitsoverschot heeft de provincie Gelderland er mede toe gebracht om via uitgaven ten behoeve van de Meerjarige Investeringsagenda Gelderland het overschot te verminderen.

De onderstaande figuur geeft een overzicht van de omvang en ontwikkeling van de uitgezette gelden vanaf januari 2007.

**Figuur 2 - Gemiddeld belegd vermogen per bank per maand**

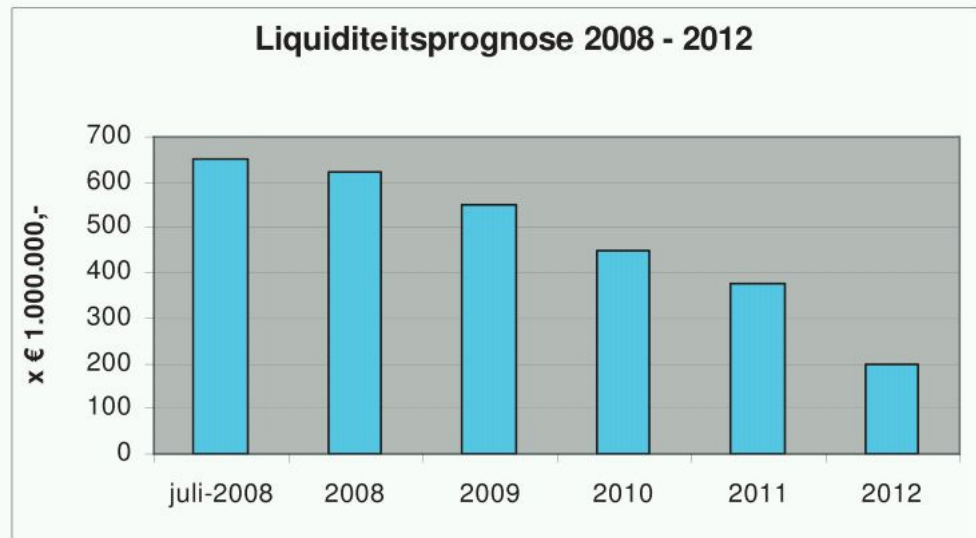


Bron: (bewerking van) gegevensbestanden provincie Gelderland

## 4.2. Liquiditeitsprognose

Een liquiditeitsprognose is een financieel instrument om de verwachte tekorten en overschotten aan liquide middelen in beeld te krijgen. De volgende figuur uit de Beleidsbegroting 2009 geeft een overzicht van de verwachte ontwikkeling van juli 2008 tot 2012.

**Figuur 3 - Liquiditeitsprognose 2008-2012**



Bron: Treasuryparagraaf Beleidsbegroting 2009

#### *Prognose voor lange termijn*

De Rekenkamer constateert dat er een beperkte koppeling wordt gemaakt tussen de langere termijn en de beleggingen. Gezien het liquiditeitsoverschot van de afgelopen jaren en de liquiditeitsprognose 2008-2012, zou om de volgende redenen overwogen kunnen worden om na te gaan of uitzettingen voor een langere termijn wenselijk zouden zijn:

- Een preciezer beeld van de liquiditeitspositie op langere termijn zou het mogelijk maken gelden langer uit te zetten. Langere uitzettingen kunnen leiden tot een meer gedempte (stabiele) ontwikkeling van het renteresultaat.
- In de liquiditeitsprognose wordt zichtbaar dat er een soort van 'ijzeren voorraad' aanwezig is van € 200 miljoen euro. Mogelijk zou dit bedrag voor een langere termijn kunnen worden uitgezet. Indien de rente voor langere uitzettingen hoger is dan voor de kortere termijn, zou kunnen worden geprofiteerd van een hoger rendement.
- Uitzettingen op langere termijn leiden tot minder transacties. Minder transacties betekenen minder administratie, bevestigingen, controles en dus kosten.

#### **4.3. Rendement**

In de begroting en rekening van de provincie wordt in de treasuryparagraaf een eenvoudige rentevisie weergegeven. In deze rentevisie wordt op basis van de prognoses van zes binnenlandse banken door Gelderland een eigen prognose van de rente gemaakt.

Om een uitspraak te kunnen doen of het gerealiseerde rendement op de uitzettingen als een optimaal rendement kan worden beschouwd, is

echter vergelijkingsmateriaal nodig, bijvoorbeeld de Euribor-rente. Euribor is de rente waartegen 57 Europese banken bereid zijn leningen aan elkaar te verstrekken. In dit onderzoek is het niet mogelijk gebleken een betrouwbare vergelijking te maken, omdat de Euribor-rentes op het moment van transactie niet te achterhalen zijn.

Op basis van de beschikbare gegevens is het wel mogelijk om een vergelijking te maken tussen het rendement van de provincie Overijssel en de provincie Gelderland. Uit deze vergelijking komt naar voren dat het gemiddeld gerealiseerd rendement voor de provincie Overijssel hoger ligt dan voor de provincie Gelderland.

2007 en 2008	Gemiddeld gerealiseerd rendement
Gelderland	4,23%
Overijssel	4,56%

## 5. Extern toezicht en verantwoording aan PS

In dit hoofdstuk wordt de volgende vraag beantwoord: ‘Hoe is het externe toezicht en de verantwoording op de treasuryfunctie georganiseerd?’

### 5.1. Extern toezicht

Naast de interne controle binnen de organisatie is extern toezicht van belang om de rechtmatigheid van het gevoerde treasurybeleid te controleren. Er bestaan twee vormen van extern toezicht:

#### *Het Rijk*

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) houdt toezicht op de financiën van lagere overheden. Dit wordt uitgevoerd door de Inspectie Financiën Lokale en provinciale Overheden (IFLO). De IFLO heeft toetspunten opgesteld op basis van de wet FIDO en het BBV, dit betreffen ook toetspunten ten aanzien van de treasuryparagraaf in de begroting en de rekening. De toetspunten kunnen door provincies gebruikt worden als instrument voor zelfevaluatie, daarnaast kan de toezichthouder deze punten gebruiken bij de beoordeling van de begroting en de duurzaamheid van het financiële beleid.

Het ministerie van BZK bericht PS en GS jaarlijks per brief over het financieel toezicht. Daarbij wordt ingegaan op de toezichtsvorm (repressief of preventief) en wordt ingegaan op de bevindingen over de begroting, de uitkomsten van variabele onderzoeken en de overige financiële beheersaspecten. In de toezichtsbrief 2008 is niet specifiek gerapporteerd over de toetspunten ten aanzien van de treasuryparagraaf. Daarnaast wordt per kwartaal door de provincie een overzicht van transacties aangeleverd aan de IFLO. Er komt geen reactie van het ministerie op deze overzichten.

#### *Externe accountant*

De accountantscontrole wordt vanaf 2004 in de provincie Gelderland uitgevoerd door het bureau Deloitte. Deloitte heeft in 2004 de processen rond de treasuryfunctie intensief onderzocht. De algemene conclusie was dat de treasuryfunctie voldeed aan de gestelde eisen.

### 5.2. Verantwoording aan PS

#### *Politieke aandacht*

Uit het groepsgesprek met een selectie van PS-leden van de commissie Algemeen Bestuur en Financiën (zie bijlage 1) kwam naar voren dat zij zich op de hoogte stellen van de inhoud van de treasuryparagraaf. Op het moment dat het treasurybeleid niet hoog op de politieke agenda staat, wordt de treasuryparagraaf op hoofdlijnen bekeken. Pas als er bijzonderheden zijn, is er meer specifieke aandacht van PS voor de treasuryfunctie. Een voorbeeld daarvan is de huidige kredietcrisis. GS hebben via een e-mail toelichting gegeven op de financiële staat van de treasury en aangegeven dat er van een direct financieel risico voor Gelderland op dat moment geen sprake was.

### *Begroting en rekening*

PS ontvangen informatie over het treasurybeleid via de reguliere planning & control-cyclus. Dit betekent dat:

- in de begroting de beleidsplannen voor de treasury voor een komend jaar worden vastgesteld;
- in de jaarrekening verantwoording wordt afgelegd over de behaalde resultaten van het afgelopen jaar.

In de beleidsbegroting en -rekening is een aparte treasuryparagraaf opgenomen.

### *Inhoud treasuryparagraaf*

PS kunnen hun controlerende en kaderstellende functie voor het treasurybeleid alleen uitoefenen als zij tijdige, relevante en begrijpelijke beleidsinformatie van GS ontvangen.

De treasuryparagrafen uit de Beleidsbegrotingen 2007 en 2008 en de Jaarrekening 2007 van Gelderland voldoen aan de eisen die daaraan gesteld worden (art. 9 lid 2d BBV; art. 12 lid 5 Financiële Verordening Gelderland). Zo worden de verplichte kengetallen van de kasgeldlimiet en de renterisiconorm in de paragraaf opgenomen. In de treasuryparagrafen worden deze financiële concepten ook kort toegelicht. De kasgeldlimiet is een norm om te voorkomen dat een te groot risico wordt genomen indien een lange financieringsbehoefte met kortlopende middelen wordt afgedekt. De renterisiconorm is een norm voor de gespreide opbouw van de vaste leningenportefeuille. Het doel is om te voorkomen dat de rentekosten in korte tijd snel toenemen. De provincie Gelderland blijft in 2007 en 2008 ruim binnen de genoemde normen.

In de treasuryparagraaf wordt daarnaast een beknopte inleiding gegeven op het Gelderse treasurybeleid, wordt een beknopte rentevisie beschreven, een liquiditeitsprognose opgesteld en wordt een overzicht gegeven van uitstaande leningen inclusief risico's.

## 6. Nazorgfonds Stortplaatsen

In dit hoofdstuk staat het nazorgfonds centraal. De centrale vraag is: wat is het beleid, het risicoprofiel, de organisatie en financiële omvang van het nazorgfonds?

### 6.1. Wat is nazorg?

Krachtens de Wet milieubeheer (Wm) is de provincie organisatorisch en financieel verantwoordelijk voor de eeuwigdurende nazorg voor stortplaatsen en opslagdepots voor baggerspecie. Met nazorg wordt bedoeld dat er dusdanige maatregelen worden getroffen dat gesloten stortplaatsen en opslagdepots, zo weinig mogelijk nadelige gevolgen veroorzaken voor het milieu. In de kern gaat het daarbij om het in stand houden van de afdichting van de gesloten stortplaats ter voorkoming van bodemverontreiniging en verontreiniging van grondwater. De provincie is verantwoordelijk voor stortplaatsen die op of na 1 september 1996 nog afval hebben ontvangen. Gedeputeerde Staten hebben in 1999 een nazorgfonds opgericht om in de toekomst over voldoende financiële middelen te beschikken voor de uitvoering van de nazorg. Het nazorgfonds is onderdeel van dit onderzoek omdat een deel van het geld uit het nazorgfonds wordt belegd in aandelen en een ander deel in obligaties.

In de provincie Gelderland gaat het om de nazorg voor 13 stortplaatsen en 8 baggerdepots (waarvan 2 grote en 6 kleine depots). De wettelijke nazorgtaak voor de provincie begint op het moment dat een stortplaats of baggerdepot wordt gesloten. GS geven daarvoor een sluitingsverklaring af. Vanaf 2007 zijn voor het eerst drie stortplaatsen in de sluitingsfase terechtgekomen.

Het sluiten en daarna beheren van voormalige stortplaatsen is een nieuwe taak voor Gelderland. De provincie geeft aan dat het sluiten van een stortplaats een complexe juridische, milieutechnische, organisatorische en financiële aangelegenheid is. Om het proces van de voorbereiding en uitvoering van de nazorg te ondersteunen heeft Gelderland een Handboek Nazorg Stortplaatsen (april 2008) opgesteld.

In dit hoofdstuk ligt de nadruk op de financiële en organisatorische aspecten van de nazorg. Dat is relevant omdat de provincie uiteindelijk garant staat voor eventuele tekorten en overschotten van de nazorgfondsen, en dus voor de effecten van het beleggingsbeleid.

### 6.2. Financieel beleid

#### *Nazorgfonds*

De kernpunten van het Gelderse nazorgbeleid zijn vastgelegd in de Regeling fonds nazorg stortplaatsen Gelderland (2002) en het Beleggingstatuut Nazorgfonds (2005). Beide documenten zijn door PS vastgesteld.

In het Beleggingstatuut zijn drie doelstellingen geformuleerd voor het nazorgfonds:

1. het realiseren van de gecalculerde doelvermogens tijdens de exploitatiefase van de stortplaats en het zekerstellen van de benodigde vermogens voor de eeuwigdurende nazorg van de stortplaats;
2. het zorgdragen voor voldoende liquiditeiten zodat op elk moment aan de nazorgverplichtingen kan worden voldaan;
3. het verkrijgen van een zo optimaal mogelijk rendement op de financiële middelen van het fonds en het streven naar het reduceren van de lasten, met toepassing van het beginsel van risicospreiding.

De totale kosten van de eeuwigdurende nazorg worden aan de hand van een daartoe ontworpen model berekend (het RINAS-model). Per 2008 gaat Gelderland ervan uit dat er in totaal € 50 miljoen nodig zal zijn. Dit bedrag wordt aangeduid als het doelvermogen. Het is de taak van de provincie om het nazorgfonds te vullen voor een bedrag gelijk aan het doelvermogen. Uit interviews is gebleken dat per 2008 er ongeveer € 19 miljoen in het fonds is gestort.

De wetgever heeft een strikte scheiding willen aanbrengen tussen de financiële middelen van de provincie en de financiële middelen voor de nazorg. Op deze wijze wordt verzekerd dat de verkregen middelen alleen voor de nazorg worden besteed. Het Gelderse nazorgfonds bezit om die reden een publiekrechtelijke rechtspersoonlijkheid.

Uit het nazorgfonds moet op termijn de nazorg van de gesloten stortplaatsen en depots worden bekostigd. Om het fonds te vullen heeft de provincie belasting bij de exploitanten en verkrijgt zij rendement op het reeds opgebouwde kapitaal.

#### *Vermogensbeheer*

In het Beleggingsstatuut worden de volgende uitgangspunten voor het vermogensbeheer gegeven:

- a. de vermogensbeheertaak wordt uitgevoerd binnen de in de Wet fido verankerde randvoorwaarden. Hierbij is het aparte regime voor nazorgfondsen, de Regeling uitzettingen en derivaten decentrale overheden van toepassing.
- b. het doelvermogen wordt gemeenschappelijk beheerd en belegd. Er wordt derhalve geen onderscheid gemaakt in het vermogensbeheer naar inbreng van de verschillende stortplaatsen. Het rendement wordt toegevoegd aan het totale doelvermogen van de open stortplaatsen.
- c. de gelden worden, conform de Wet fido, risicomijdend belegd. Er is bovendien sprake van gemengd beheer.
- d. de gelden worden, mits er geen sprake is van additioneel kredietrisico, maatschappelijk verantwoord belegd.

Per augustus 2006 wordt het vermogensbeheer voor het nazorgfonds uitgevoerd door Loyalis Financial Services. Er is dus een externe deskundige partij die het vermogensbeheer voor het Gelderse nazorgfonds verzorgt. Het vermogensbeheer vindt plaats binnen de kaders die door Provinciale Staten zijn gesteld in het beleggingsstatuut. Over het beheer van de gelden wordt maandelijks ambtelijk gerapporteerd.



Het door Loyalis voorgestelde beleggingsfonds bleek niet geheel aan de eisen van maatschappelijk verantwoord beleggen te voldoen. Het beleggingsfonds bleek aandelen van bedrijven uit de tabakssector te bevatten. Eind 2006 hebben PS besloten om het fonds hiervoor te corrigeren. Naast het belegde vermogen in aandelen staat er ook een bedrag uit op rentedragende rekeningen.

De huidige financiële structuur is opgebouwd uit circa 30% aandelen en circa 70% obligaties. De Gelderse beleggingsmix is daarmee defensiever dan binnen richtlijnen ingevolge de Wet fido mogelijk is; namelijk maximaal 58% aandelen en 42% obligaties.

De Rekenkamer constateert dat er ten aanzien van het nazorgfonds sprake is van een prudent en risicomijdend treasurybeleid.

### 6.3. Organisatie

#### *Bestuur nazorgfonds*

Het nazorgfonds heeft een zelfstandige rechtspersoonlijkheid en een eigen bestuur. Het algemeen bestuur wordt gevormd door Gedeputeerde Staten. Het dagelijks bestuur bestaat uit de gedeputeerden mevrouw Van der Kolk en de heer Peters. Er is een onderlinge afspraak gemaakt dat mevrouw Van der Kolk het eerste aanspreekpunt is voor het nazorgbeleid, omdat zij ondermeer gedeputeerde van klimaat en milieu is.

#### *Bestuurlijke organisatie (PS & GS)*

De wetgever draagt de voorbereiding en uitvoering van de nazorgtaak op aan GS (medebewind).

In de Regeling fonds nazorg stortplaatsen Gelderland is de rolverdeling tussen PS en GS als volgt geregeld:

- a. PS stellen de begroting en de rekening vast uitgaande van het feit dat sprake is van verplichte uitgaven en rekening houdend met de bedoeling van de Wet milieubeheer;
- b. GS zijn belast met het beheer en nemen alle in dat kader vereiste beslissingen binnen het kader van de begrotingsbeslissingen van PS;
- c. GS zijn tegenover PS verantwoording schuldig over het beheer (regeling en uitvoering);
- d. Over het doen van uitgaven ten laste van het fonds besluiten GS. Dat is onderdeel van het beheer.

#### *Ambtelijke organisatie*

De nazorg stortplaatsen is organisatorisch geplaatst binnen de Dienst Milieu en Water. Er zijn twee beleidsmedewerkers fulltime aangesteld. Daarnaast zijn er enkele medewerkers die voor een deel van hun functie betrokken zijn bij de nazorg. Het takenpakket bestaat in hoofdzaak uit: het administreren en organiseren van de nazorg;

- de milieutechnische monitoring en handhaving van de stortplaatsen en depots;
- het afhandelen van juridische aspecten, als voorbeeld worden jachtrechten genoemd;
- het toezicht houden op de handelingen van de vermogensbeheerder Loyalis;

- ambtelijk verantwoordelijk voor de uitvoering van de nazorg.

#### **6.4. Controle en verantwoording**

##### *Interne controle*

Gelderland kiest ervoor om het nazorgbeleid te koppelen aan de reguliere P&C-cyclus van de provincie. Dit betekent dat GS samen met de provinciale stukken, een begroting en jaarverslag (= jaarrekening en toelichting) aan PS toezenden. Daarnaast wordt er ook een risicoparagraaf aan de stukken toegevoegd.

##### *Externe verantwoording*

Het nazorgfonds staat onder de controle van een externe accountant. Dit is niet dezelfde accountant als die van de provincie. Het betreft het bureau IPA-ACON Accountants BV.

Gelderland heeft het plan opgevat om een aparte Beleggingscommissie nazorgfonds in te stellen. Eind 2008 is de oprichting daarvan in voorbereiding. Het idee om een aparte commissie op te richten, komt voort uit de wens om het huidige toezicht op het vermogensbeheer van Loyalis uit te breiden. In de huidige situatie houden de ambtenaren nazorg op ambtelijk niveau toezicht op Loyalis. In de nieuwe situatie zal de Beleggingscommissie het toezicht ondersteunen via advies ten behoeve van het beleggingsbeleid van het nazorgfonds.

## Bijlage 1 - Bronnen

### Documenten

#### *Wet- en regelgeving*

- Wet Financiering decentrale overheden
- Uitvoeringsregeling financiering decentrale overheden
- Regeling uitzettingen en derivaten decentrale overheden
- Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten
- Wet Milieubeheer

#### *Provinciale documenten*

- Beleidsbegroting 2007
- Beleidsbegroting 2008
- Beleidsbegroting 2009
- Beleidsrekening 2007
  
- Financiële Verordening Gelderland 2003
- Uitvoeringsregeling Financiële Verordening Gelderland 2003
- AO-beschrijving treasuryfunctie d.d. 18-11-2008
- Treasury-rapportage 3<sup>e</sup> kwartaal 2008 d.d. 1 oktober 2008
- Mandaat hoofd concernstaf inzake uitzetten en opnemen van gelden, GS/C004 en GS/C005
- Ondermandaat hoofd Concernstaf inzake het uitzetten en opnemen van gelden, Provinciaal blad nr. 2007/27
  
- Regeling Fonds Nazorg Stortplaatsen Gelderland
- Beleggingsstatuut Nazorgfonds Stortplaatsen Provincie Gelderland
- Begroting Nazorgfonds 2009
- Jaarverslag 2005 Fonds Nazorg Stortplaatsen Gelderland
- Verslag 2006 Fonds Nazorg stortplaatsen Gelderland (PS2007-342)
- Verslag 2007 Fonds Nazorg stortplaatsen Gelderland (PS2008-333)

## Geïnterviewde personen

- De heer E. Belder (senior medewerker betalingsverkeer)
- De heer T.D. Khoe (medewerker betalingsverkeer)
- Mevrouw A.E.H. van der Kolk (Gedeputeerde)
- De heer C.L. Kooistra (treasurer)
- De heer T.H.C. Peters (Gedeputeerde)
- De heer J.A. Vedder (beleidsmedewerker nazorg stortplaatsen)
- De heer D. van der Velde (accountant Deloitte)
- De heer C.L. de Vries (hoofd concernstaf/concerncontroller)
- De heer R.B.S. Wulfers (beleidsmedewerker nazorg stortplaatsen)

## *Groepsgesprek Statenleden Commissie Algemeen Bestuur en Financiën*

- Mevrouw P. van den Born
- De heer M.A.R. Leisink
- Mevrouw dr. A.M.E. Lewe
- De heer F.J.A. van Meeteren
- De heer J.M. Schuurman
- De heer M.J.P.H. Waltmans

## Bijlage 2 - Begrippenlijst

**Financiële derivaten:** financiële instrumenten belichaamd in contracten waarin de voorwaarden zijn vastgelegd waartegen een transactie op een bepaald moment zal of kan plaatsvinden en waarvan de waarde afhankelijk is van één of meer onderliggende activa, referentiepreizen of indices (Wet fido, artikel 1, lid d).

**Financiering** omvat het aantrekken van de benodigde financiële middelen voor een periode van minimaal één jaar. Deze middelen kunnen bestaan uit zowel eigen vermogen als vreemd vermogen. Het aantrekken van financiële middelen voor een periode tot één jaar behoort tot het liquiditeitenbeheer.

### **Kasgeldbeheer**

*Het kasbeheer* is een deelfunctie van treasury en omvat het beheer van de geldstromen en daaruit voortvloeiende saldi en liquiditeitsposities tot één jaar.

*Geldstromenbeheer* omvat al die activiteiten die nodig zijn om liquiditeiten te transfereren zowel binnen de organisatie zelf als tussen de organisatie en derden (betalingsverkeer).

*Saldobeheer* omvat het beheer van de dagelijkse saldi.

*Liquiditeitenbeheer* is het financieren en uitzetten van middelen voor een periode tot één jaar.

**De kasgeldlimiet:** een bedrag ter grootte van een percentage van het totaal van de jaarbegroting van het openbare lichaam bij aanvang van het jaar.

**Relatiebeheer** omvat het onderhouden van de relaties met financiële instellingen.

Het **renterisico** op de vaste schuld: mate waarin het saldo van rentelasten en rentebaten van een openbaar lichaam verandert door wijzigingen in het rentepercentage op leningen en uitzettingen met een oorspronkelijke rentetypische looptijd van één jaar of langer.

De **renterisiconorm:** een bedrag ter grootte van een percentage van het totaal van de vaste schuld van het openbare lichaam bij aanvang van het jaar

### **Risicobeheer**

Het *risicobeheer* is een deelfunctie van treasury en omvat alle activiteiten die zich richten op het beheersen van financiële risico's te weten renterisico's, kredietrisico's, koersrisico's, intern liquiditeitsrisico's en valutarisico's.

*Renterisicobeheer* is het beheersen van de risico's die voortvloeien uit de mogelijkheid dat in de toekomst de rentelasten van het vreemd vermogen hoger respectievelijk dat de renteopbrengsten van activa lager zullen zijn dan een bestuurlijk wenselijk geacht niveau, c.q. het in de meerjarenraming en begroting geraamde niveau.

*Kredietrisicobeheer* (of debiteurenrisicobeheer) is het beheersen van de risico's die voortvloeien uit de mogelijkheid op een waardedaling van de vorderingspositie ten gevolge van het niet (tijdig) na kunnen komen van de verplichtingen door de tegenpartij als gevolg van insolventie of deficit.

*Koersrisicobeheer* is het beheersen van de risico's die voortvloeien uit de mogelijkheid dat de financiële activa van de organisatie in waarde verminderen door negatieve koersontwikkelingen.

*Intern liquiditeitsrisicobeheer* is het beheersen van de risico's van mogelijke wijzigingen in de liquiditeitenplanning en meerjaren investeringsplanning waardoor als gevolg daarvan de financieringskosten hoger kunnen uitvallen.

*Valutarisicobeheer* is het beheersen van risico's die voortvloeien uit de mogelijkheid dat op een bepaald moment de waarde van de vreemde valutastromen, uitgedrukt in eigen valuta, afwijkt van hetgeen verwacht werd op het beslissingsmoment.

**Risicoprofiel:** geeft aan in welke mate een organisatie risico's loopt.

**Uitzetting** omvat het beheren van het eigen vermogen en andere financiële middelen voor een periode van minimaal één jaar. Uitzettingen kunnen intern en extern plaatsvinden. Externe uitzettingen kunnen bestaan uit het uitzetten van financieringsmiddelen of bij financiële instellingen en andere externe partijen. Het uitzetten van financiële middelen voor een periode tot één jaar behoort tot het liquiditeitsbeheer.

**Euribor** is de rente waartegen 57 Europese banken bereid zijn leningen aan elkaar te verstrekken.