

**Treasuryfunctie van de  
provincie Overijssel**

**Deel 2: Bijlage**



# Treasuryfunctie van de provincie Overijssel

## deel 2: Bijlage



## Inhoudsopgave

<b>1.</b>	<b>Inleiding .....</b>	<b>3</b>
1.1.	Aanleiding .....	3
1.2.	Onderzoeksoepzet .....	3
1.3.	Leeswijzer .....	4
<b>2.</b>	<b>Treasurybeleid .....</b>	<b>5</b>
2.1.	Kernpunten beleid .....	5
2.2.	Het beleid in de praktijk .....	6
<b>3.</b>	<b>Organisatie van de treasury .....</b>	<b>9</b>
3.1.	Beslissingsbevoegdheid.....	9
3.2.	Functies en functiescheiding op papier .....	9
3.3.	Functies en functiescheiding in de praktijk .....	10
<b>4.</b>	<b>Financiële positie.....</b>	<b>13</b>
4.1.	Liquiditeitsprognose .....	13
4.2.	Omvang .....	15
4.3.	Aard van de uitzettingen .....	16
4.4.	Rendement .....	17
<b>5.</b>	<b>Extern toezicht en verantwoording aan PS.....</b>	<b>19</b>
5.1.	Extern toezicht .....	19
5.2.	Verantwoording aan PS.....	20
<b>6.</b>	<b>Nazorgfonds .....</b>	<b>21</b>
6.1.	Wat is nazorg? .....	21
6.2.	Kernpunten beleid en risicoprofiel.....	21
6.3.	Organisatie en verantwoording .....	22
6.4.	Omvang van het nazorgfonds .....	23
	<b>Bijlage 1 - Bronnen .....</b>	<b>25</b>
	<b>Bijlage 2 - Begrippenlijst.....</b>	<b>27</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 Overijssel 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 altijd durende nazorg van stortplaatsen. Het fonds wordt gevoed met de heffingen die middels een belastingsverordening worden opgelegd aan de exploitanten van de stortplaatsen. De gelden van het nazorgfonds worden beheerd en belegd door de provincie.

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 Overijssel 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: Ruddo). In deze laatste regeling staat onder andere dat decentrale overheden alleen geld mogen uitzetten bij banken met minimaal een A rating.

Het treasurybeleid van de provincie Overijssel is omschreven in het treasurystatuut (december 2007). Het treasurystatuut heeft tot doel een formeel kader te scheppen waarbinnen de financierings- en beleggingsactiviteiten van de provincie Overijssel dienen plaats te vinden. Het Statuut geeft de beleidsmatige infrastructuur voor het uitoefenen van de treasuryfunctie en heeft als oogmerk de transparantie van het besluitvormingsproces te verbeteren, het democratisch verantwoordingsproces te versterken en de kwaliteit van de uitvoering van de treasuryfunctie te verhogen.

Het treasurybeleid is erop gericht binnen de financiële mogelijkheden van de provincie een zo optimaal mogelijk rendement te verkrijgen en de lasten zoveel mogelijk te reduceren. Hierbij moeten de risico's zo goed mogelijk worden beheerst.

---

<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

Hierbij gelden de volgende uitgangspunten aangaande het risicoprofiel van de provincie:

1. het uitgangspunt van de provincie Overijssel ten aanzien van financieel risico is defensief en risicomijdend. Bankachtige activiteiten, zoals het aantrekken en tegelijkertijd uitzetten van middelen met als doel het genereren van inkomen, wordt niet tot de publieke taak van de provincie gerekend;
2. de langetermijnrisico's zullen in ieder geval begrensd worden door de renterisiconorm, zoals die is opgenomen in de Wet Financiering Decentrale Overheden;
3. de kortetermijnrisico's zullen in ieder geval begrensd worden door de kasgeldlimiet, zoals die is opgenomen in de Wet Financiering Decentrale Overheden;
4. het gebruik van derivaten is alleen toegestaan voor het verminderen of afdekken van financiële risico's en zal dientengevolge altijd gekoppeld zijn aan een onderliggende financiële waarde.

In het statuut zijn geen richtlijnen voor de spreiding over verschillende banken opgenomen. Uit hoofdstuk 4 zal blijken dat de middelen evenwel over verschillende banken worden gespreid.

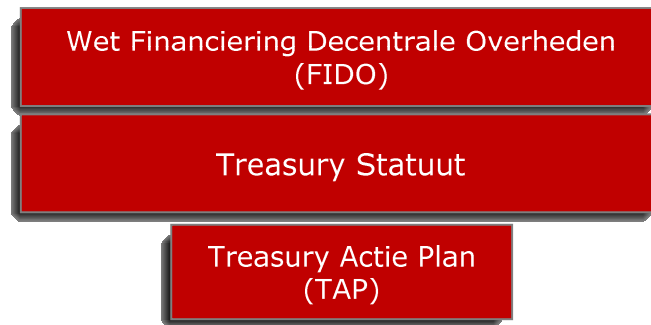
## **2.2. Het beleid in de praktijk**

In de doelstelling van het treasurybeleid bestaat er een spanningsveld tussen optimaal rendement en zo laag mogelijk risico: bij een hoog rendement, hoort immers een hoger risico. In de praktijk ligt de nadruk op het vermijden van risico's en dit is een bewuste keuze van PS en GS. Uit het treasurystatuut en uit gesprekken met verschillende betrokkenen binnen de provinciale organisatie komt naar voren dat er sprake is van een prudent en risicomijdend treasurybeleid.

- De kaders worden gevormd door de Wet fido.
- Binnen de Wet fido is dit uitgewerkt in het Treasury Statuut.
- Het treasurybeleid in de praktijk wordt in het Treasury Actie Plan (TAP) vorm gegeven. In het TAP worden de uit te voeren treasury activiteiten opgenomen, daarbij is er sprake van een aanscherping ten opzichte van het treasurystatuut. Anders geformuleerd; tussen het TAP en het treasurystatuut is sprake van beleidsruimte. Het is bijvoorbeeld binnen het statuut toegestaan om geld te beleggen bij buitenlandse banken, maar er is bewust voor gekozen om dit niet te doen. Het TAP komt in het volgende hoofdstuk aan de orde.

Schematisch ziet dit er als volgt uit:

**Figuur 1 - Treasurybeleid provincie Overijssel**





### **3. Organisatie van de treasury**

In deze paragraaf staat de vraag naar de organisatie van de uitvoering van en het toezicht op de treasuryfunctie centraal. Er wordt ingegaan op de beslissingsbevoegdheid, de functies en de functiescheiding.

#### **3.1. Beslissingsbevoegdheid**

In het treasurystatuut is over de beslissingsbevoegdheid het volgende opgenomen:

Het uitzetten van gelden dient altijd prudent te geschieden:

1. de beslissingsbevoegdheid voor het uitzetten van gelden met een maximale looptijd van 2 jaar en een hoofdsom van maximaal € 2,5 miljoen per transactie ligt bij de treasurer;
2. de beslissingsbevoegdheid voor het uitzetten van gelden met een maximale looptijd van 2 jaar en een hoofdsom van meer dan € 2,5 miljoen en maximaal € 25 miljoen per transactie ligt bij de teamleider Midden Financien en Informatie (MIFI);
3. de beslissingsbevoegdheid voor het uitzetten van gelden met een maximale looptijd van 30 jaar en een hoofdsom van meer dan € 25 miljoen per transactie ligt bij Gedeputeerde Staten;
4. de beslissingsbevoegdheid voor het uitzetten van gelden met een looptijd langer dan 30 jaar en een hoofdsom van meer dan € 25 miljoen per transactie ligt bij Provinciale Staten.

In praktijk komt de situatie waarin PS beslissingsbevoegd is (looptijd langer dan 30 jaar en een hoofdsom van meer dan € 25 miljoen) niet voor.

Ook voor het aantrekken van gelden op de geld- en kapitaalmarkt is de beslissingsbevoegdheid in het statuut geregeld:

1. de beslissingsbevoegdheid voor het opnemen van gelden met een maximale looptijd van 2 jaar en een hoofdsom van maximaal € 2,5 miljoen per transactie ligt bij de treasurer;
2. de beslissingsbevoegdheid voor het opnemen van gelden met een maximale looptijd van 2 jaar en een hoofdsom van meer dan € 2,5 miljoen en maximaal € 25 miljoen per transactie ligt bij de teamleider Midden Financien en Informatie (MIFI);
3. de beslissingsbevoegdheid voor het opnemen van gelden met een maximale looptijd van 30 jaar en een hoofdsom van meer dan € 25 miljoen per transactie ligt bij Gedeputeerde Staten;
4. de beslissingsbevoegdheid voor het opnemen van gelden met een looptijd van meer dan 30 jaar en een hoofdsom van meer dan € 25 miljoen per transactie ligt bij Provinciale Staten.

#### **3.2. Functies en functiescheiding op papier**

Voor het treasuryproces en het daaruit volgende betaalproces zijn, net als voor andere processen in de provinciale organisatie, procesbeschrijvingen opgesteld. Voor de uitvoering van het beleid wordt conform het statuut het vier-ogen-principe gehanteerd. Het vier-ogen-principe is een

controlemethode waarbij twee verschillende partijen of personen ieder afzonderlijk en zelfstandig de benodigde gegevens verifiëren. In de praktijk betekent dit dat pas na onderling overleg en fiatting besluiten worden genomen.

In de beschrijving van het treasuryproces zijn de volgende functionarissen met de daarbij beschreven taken betrokken:

De *treasurer* heeft als taak om het Treasury Actie Plan (TAP) elke vier maanden op te stellen. Daarin worden de volgende onderdelen opgenomen:

- Opstellen van een terugblik met verantwoording over de afgelopen vier maanden
- Opstellen van de liquiditeitsontwikkeling en -prognose
- Opstellen rentevisie en rendementsverwachting
- Opstellen Treasuryadvies; de treasury-activiteiten voor de komende vier maanden

Het TAP wordt besproken met de gedeputeerde en gebruikt voor het opstellen van de financieringsparagraaf in begroting en rekening. PS ontvangen het TAP niet.

De *treasurer* sluit feitelijk de transactie af door deze te fiatting voordat zij worden geëffectueerd.

De *medewerker treasury* beoordeelt de liquiditeitspositie en bereidt de te nemen treasuryacties voor. Na overleg met de *treasurer* worden (tenminste drie) offertes opgevraagd en beoordeeld. Na fiatting door de *treasurer* en vervolgens fiatting door de teamleider of GS worden transacties afgesloten. De *medewerker treasury* informeert de externe partijen, bereidt de betalingsopdracht voor, draagt zorg voor de administratieve afhandeling en dossiervorming.

De *administratief medewerker* neemt de (rente-)vordering in het systeem op en verwerkt boekingen.

De *interne controle medewerker* voert controle uit op de uitvoering van het treasuryproces door éénmaal per half jaar een steekproef van uitgevoerde transacties (achteraf) te beoordelen.

#### *Overige betrokkenen*

Voor het accorderen van de uitvoering van het TAP is de directie aan zet. Voor het daadwerkelijk overboeken van middelen is daarnaast de *medewerker betalingsverkeer* betrokken. Daarnaast zijn, conform de beslissingsbevoegdheid uit de vorige paragraaf, de teamleider MIFI, GS en PS betrokken.

### **3.3. Functies en functiescheiding in de praktijk**

Uit deskstudy en interviews komt naar voren dat de functiescheiding en de interne controle op dit moment in de praktijk goed, dat wil zeggen conform de procesbeschrijvingen, zijn geregeld. De Rekenkamer constateert dat de interne controle op het moment overwegend achteraf plaats vindt.

Uit de onderstaande tabel komt naar voren dat in de praktijk voor bijna 90% van de transacties de beslissingsbevoegdheid bij de Teamleider MIFI ligt, 2% ligt bij GS en het overige deel bij de treasurer. De grens van de beslissingsbevoegdheid van PS ligt zodanig dat PS in de praktijk geen transactiebeslissingen hoeven te nemen.

**Figuur 2 - Beslissingsbevoegdheid**

Functie	Overijssel	Percentage
Treasurer	Maximale looptijd van 2 jaar en een hoofdsom van max. € 2,5 mln. per transactie	12%
Teamleider MIFI (Overijssel)	Maximale looptijd van 2 jaar en een hoofdsom van min. € 2,5 mln. en max. € 25 mln. per transactie	87%
Gedeputeerde Staten	Maximale looptijd van 30 jaar en een hoofdsom van min. € 25 mln. per transactie	2%
Provinciale Staten	Looptijd van meer dan 30 jaar en een hoofdsom van meer dan € 25 mln. per transactie	0%

Op dit moment, november 2008, is als gevolg van promotie de treasurer dezelfde persoon als de teamleider MIFI. De functiescheiding die op papier bestaat, komt daardoor in de knel. De tijdelijke dubbeling is qua beslissingsbevoegdheid ondervangen door de plaatsvervanger van de teamleider MIFI te laten tekenen. Door het aannemen van nieuw personeel zal deze situatie op korte termijn veranderen.

De risicomijdende aanpak is van invloed op de treasury-activiteiten en daarmee op het benodigde kennisniveau. Derivaten komen bijvoorbeeld niet in beeld en de treasurer hoeft daarover dan ook geen kennis te hebben. Daarnaast is het uitgangspunt het handelen binnen de 'comfort-zone' van de eigen kennis; als treasurer moet je begrijpen wat je doet. Dit houdt een beperking in ten aanzien van de treasury-activiteiten.

Overijssel kiest er voor om de treasuryfunctie 'lean & mean' te houden. Het volume van de transacties is zodanig dat er geen aanleiding is voor een fulltimer op de treasury. Door te kiezen voor relaties met grote instellingen en een minder bewerkelijke variant van treasury kan de omvang van de treasury-organisatie ook beperkt blijven.

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 waarschijnlijk van invloed zijn op de organisatie van de treasuryfunctie.





## 4. Financiële positie

Hoe ziet de financiële positie van de treasuryfunctie er nu uit, en wat zijn de ontwikkelingen geweest in de periode 2007-2008?

Deze vraag wordt in dit hoofdstuk beantwoord. Daarbij komen de volgende aspecten aan bod: liquiditeitsprognose, omvang en aard van uitzettingen en rendement.

### 4.1. Liquiditeitsprognose

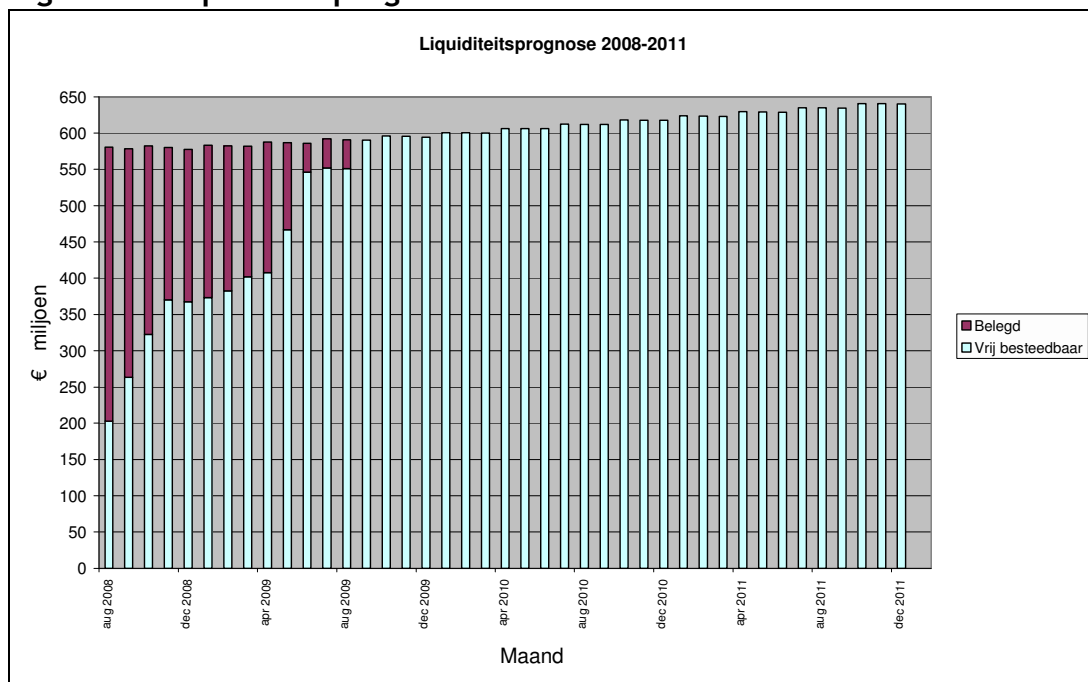
Eén van de taken van de treasurer is het maken van een liquiditeitsprognose. In deze paragraaf wordt ingegaan op de vraag hoe de liquiditeitsprognose is vormgegeven en vervolgens welke acties er worden genomen op basis van de liquiditeitsprognoses.

#### *Vormgeving liquiditeitsprognose*

In het TAP wordt de liquiditeitsontwikkeling en -prognose elke vier maanden beschreven, gebaseerd op de liquiditeitspositie op dat moment en de informatie die voor de meerjarenraming is gebruikt. Daarnaast wordt wekelijks het kassaldo gemonitord, waarbij per week een inschatting wordt gemaakt van de te verwachten uitgaven en inkomsten. In de TAP's van 2007 en 2008 is opgenomen dat de provincie de komende jaren naar verwachting een bedrag tussen € 200 en € 250 miljoen aan liquide middelen in beheer zal hebben. Hierbij is nog geen rekening gehouden met eventuele extra dividenden van Essent.

De liquiditeitsprognose van de provincie Overijssel wordt in een grafiek weergegeven. Op de volgende bladzijde staat de liquiditeitsprognose 2008-2011 uit het tweede TAP 2008.

**Figuur 3 - Liquiditeitsprognose 2008-2011**



Het donkergekleurde deel van de staven heeft betrekking op de bedragen die op dat moment zijn belegd. Door de relatief korte looptijd vallen de beleggingen merendeels in het komende jaar vrij. De lichter gekleurde staven geven de liquide middelen weer die vrij kunnen worden belegd.

De Rekenkamer constateert dat in de bovenstaande liquiditeitsprognose de vrijval van uitgezette middelen is opgenomen.

#### *Acties op basis van liquiditeitsprognose*

Door de treasurer is aangegeven dat de liquiditeitspositie van de provincie lastig te voorspellen is, doordat de voortgang in de beleidsprogramma's en de Dynamische Investeringsagenda (DIA) lastig te voorspellen is. Om flexibiliteit te behouden, worden gelden daarom kort uitgezet. Pogingen in het verleden om te komen tot een preciezer beeld over de liquiditeitspositie zijn tijdrovend gebleken. Uit kosten-baten overwegingen wordt er vanaf gezien om te komen tot een preciezer beeld van de liquiditeitspositie; de te verwachten meer-opbrengst qua rendement is op dit moment beperkt. De Rekenkamer constateert dat er een beperkte koppeling wordt gemaakt tussen de langere termijn en de beleggingen. Om meerdere redenen zou overwogen kunnen worden bij uitzettingen een sterkere koppeling te maken met de langere termijn liquiditeitsprognose:

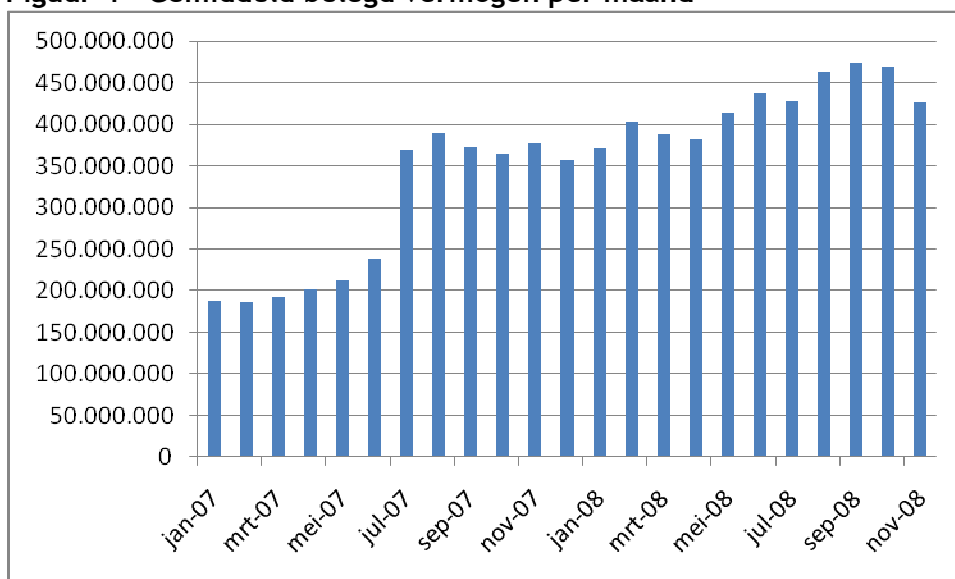
- Een preciezer beeld van de liquiditeitspositie op langere termijn zou het mogelijk maken gelden langer uit te zetten. Langere uitzettingen kunnen leiden tot een meer gedempte ontwikkeling van het renteresultaat.

- Uit het tweede TAP van 2008 komt naar voren dat de provincie een bedrag van 200 tot 250 miljoen euro aan liquide middelen in beheer heeft gehad de afgelopen jaren. Dit betekent dat in ieder geval deze gelden langer kunnen worden uitgezet, zonder extra risico te lopen. Langere uitzettingen kunnen in een ‘normale’ rentesituatie waarbij de lange termijn rente hoger is dan de korte termijn rente, leiden tot een beter rendement.
- Uitzettingen op langere termijn leiden tot minder transacties. Minder transacties betekenen minder administratie, bevestigingen, controles, betaalbewegingen en kosten.

## 4.2. Omvang

In de onderstaande figuur is het gemiddeld belegd vermogen van de provincie Overijssel weergegeven. Hieruit komt naar voren dat het gemiddeld belegd vermogen in de periode 2007 tot en met 2008 is toegenomen.

**Figuur 4 - Gemiddeld belegd vermogen per maand**



Bron: (bewerking van) gegevensbestanden provincie Overijssel

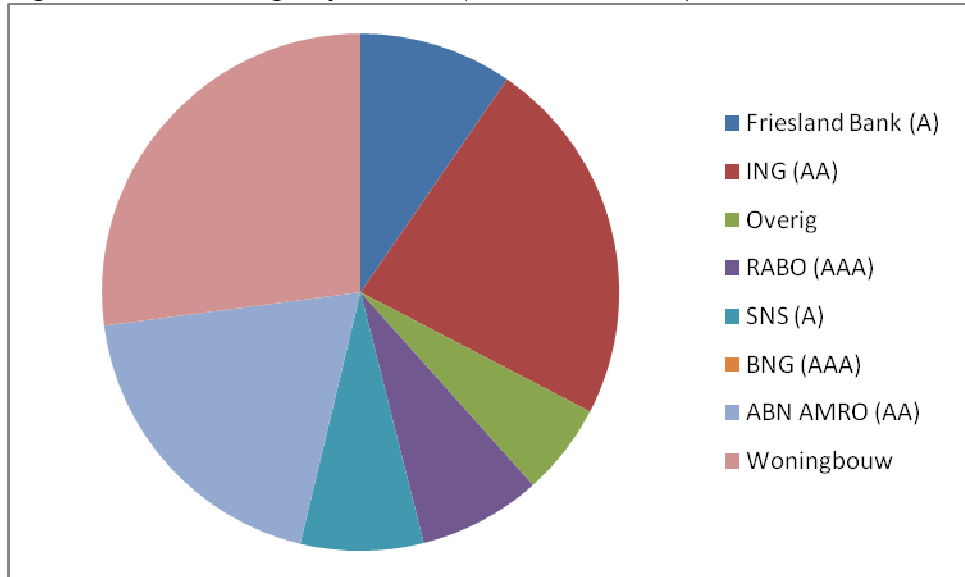
Daarnaast houdt de provincie Overijssel saldi aan in rekening-courant: het gaat bijvoorbeeld om circa € 90 mln. op 6 november 2008 (de meest actuele stand op de rekening courant die bij de Rekenkamer bekend is).

De rekening-courant gegevens maken geen onderdeel uit van de gepresenteerde cijfers.

### 4.3. Aard van de uitzettingen

In de onderstaande figuur zijn de uitzettingen per bank van de provincie Overijssel weergegeven. Hieruit komt naar voren dat er sprake is van een mix van banken en woningbouwcorporaties. Tot de categorie overigen behoren onder meer Van Lanschot en GE Artesia.

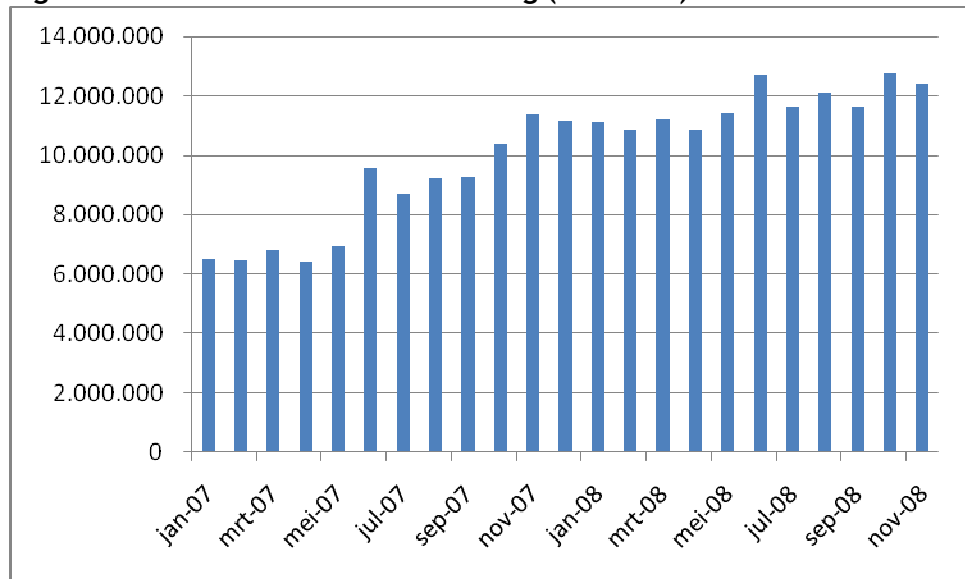
**Figuur 5 - Uitzettingen per bank (november 2008)**



Bron: (bewerking van) gegevensbestanden provincie Overijssel

De gemiddelde looptijd van de uitzettingen is vier maanden. In figuur 6 op de volgende bladzijde is het gemiddeld transactiebedrag van de provincie Overijssel weergegeven. Hieruit komt naar voren dat deze het afgelopen jaar boven de € 10 miljoen ligt.

**Figuur 6 - Gemiddeld transactiebedrag (in euro's)**



Bron: (bewerking van) gegevensbestanden provincie Overijssel

#### 4.4. Rendement

Elk jaar wordt een rendement op de uitzettingen begroot en in de jaarrekening wordt het gerealiseerde rendement daarmee vergeleken. Om een uitspraak te kunnen doen of het gerealiseerde rendement op de beleggingen als een optimaal rendement kan worden beschouwd, is echter vergelijkingsmateriaal nodig, bijvoorbeeld de Euribor-rente. In dit onderzoek is het niet mogelijk gebleken een betrouwbare vergelijking te maken, omdat de Euribor-renten op het moment van transactie niet te achterhalen zijn. Euribor is de rente waartegen 57 Europese banken bereid zijn leningen aan elkaar te verstrekken.

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

Toezichthouders spelen een belangrijke rol in het creëren van vertrouwen en zijn daarmee van groot belang in deze sector.

#### *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 en dit betreffen ook toetspunten ten aanzien van de paragraaf financiering 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 paragraaf financiering.

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*

In het treasurystatuut is opgenomen dat de accountant minimaal één keer per jaar in het kader van de jaarrekening de rechtmatigheid van de uitvoering van de treasury controleert. De accountant wordt gevraagd om in het verslag het volgende aan de orde te stellen:

1. Planning versus realisatie van de liquiditeitsprognose
2. Analyse van het gepland risicoprofiel versus daadwerkelijk aangegane risico's
3. Gebruik van derivaten
4. Naleving van wetten, regels, volmachten, procedures, richtlijnen en limieten
5. De adequate vastlegging en verslaglegging van transacties en posities uit hoofde van het treasurybeleid

In zijn controle besteedt de accountant aandacht aan deze aspecten. Als er aanleiding voor is, komen deze aspecten terug in de managementletter dan wel het rapport van bevindingen van de accountant.

In de managementletter interim-controle behorende bij het verslagjaar 2007 heeft de accountant opgemerkt dat het offertetraject verbeterd kon worden door niet alleen het vier-ogen-, maar ook het vier-oren-principe te hanteren. Dat wil zeggen met twee personen in gezamenlijkheid te bellen naar de bank voor offertegesprekken. Vervolgens is er door de provincie voor gekozen om alle communicatie met banken over offertes per e-mail (en niet meer telefonisch) plaats te laten vinden. De e-mails worden aan het elektronisch dossier toegevoegd.

In het rapport van bevindingen 2007 voor PS van de accountant is ten aanzien van treasury opgenomen dat het treasurystatuut niet in alle gevallen op alle vereisten werd nageleefd. Met het met terugwerkende kracht vaststellen van het aangepaste treasurystatuut in december 2007 door PS is er geen sprake meer van resterende onrechtmatigheden in het kader van de jaarrekeningcontrole 2007.

## **5.2. Verantwoording aan PS**

In het BBV is opgenomen over welke elementen minimaal moet worden gerapporteerd in begroting en rekening over de treasuryfunctie. De treasuryparagraaf van de provincie Overijssel voldoet daaraan.

Daarnaast is het voor PS van belang dat zij op hoofdlijnen worden geïnformeerd over de treasury.

In de financieringsparagraaf in de begroting en rekening 2007 zijn de volgende onderdelen opgenomen:

- De kaders, te weten wet- en regelgeving alsmede het provinciale beleid
- De wijze waarop de provincie omgaat met het risicobeheer en de toets op de kasgeldlimiet en de renterisiconorm (eisen Wet fido)
- De (te verwachten) liquiditeitspositie en de rentebaten

Het uitgangspunt van het treasurybeleid is eveneens opgenomen in de financieringsparagraaf: 'Het uitgangspunt blijft om op een verantwoorde manier de liquide middelen uit te zetten, waarbij bescherming van de hoofdsom zwaarder weegt dan de hoogte van het rendement. De provincie belegt niet in aandelen. Tijdelijke overtollige liquide middelen worden op voorzichtige wijze uitgezet, vooral deposito's en spaarrekeningen, waarbij risico's zoveel mogelijk worden vermeden.'

De opzet en inhoud van de paragrafen in begroting en rekening zijn identiek, dit bevordert de vergelijkbaarheid.

Uit interviews is gebleken dat de meeste Statenleden de paragraaf Financiering raadplegen. Wel wordt aangegeven dat zij gezien de huidige context meer inzicht willen verkrijgen in de treasuryfunctie. De Rekenkamer constateert op basis van de opzet en de inhoud van de paragraaf dat PS zich met deze paragrafen een beeld kunnen vormen van de treasuryfunctie in de provincie Overijssel.



## **6. Nazorgfonds**

In dit hoofdstuk staat het nazorgfonds centraal. Daarbij gaat het om de vraag: Hoe is het beleid (inclusief risicoprofiel), de organisatie en verantwoording en de financiële omvang van het nazorgfonds vormgegeven?

### **6.1. Wat is nazorg?**

Het nazorgfonds komt voort uit de financiële en bestuurlijke verantwoordelijkheid die provincies hebben vanuit de Wet Milieubeheer voor de altijd durende nazorg van stortplaatsen waar na 1 september 1996 afvalstoffen zijn of worden gestort. In de provincie Overijssel gaat het om de nazorg voor drie stortplaatsen. De provincie moet er op toezien dat bij gesloten stortplaatsen zodanige maatregelen worden genomen dat de stortplaatsen geen of zo weinig mogelijk nadelige gevolgen voor het milieu veroorzaken. Om aan deze verplichting te kunnen voldoen, is een nazorgfonds gevormd.

Het nazorgfonds wordt gevoed met de heffingen die PS middels een belastingsverordening opleggen aan de exploitanten van de stortplaatsen in Overijssel. De gelden van het nazorgfonds worden beheerd en belegd door de provincie. De gelden in dit fonds zijn gescheiden van andere gelden, om ervoor te zorgen dat de gelden in het nazorgfonds alleen kunnen worden aangewend voor de betreffende doelstellingen.

In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk wordt ingegaan op het beleid en het risicoprofiel van het nazorgfonds. De tweede paragraaf betreft de organisatie en verantwoording rondom het nazorgfonds. Tot slot wordt ingegaan op de omvang van het nazorgfonds.

### **6.2. Kernpunten beleid en risicoprofiel**

De Regeling uitzettingen en derivaten, die gebaseerd is op de Wet fido, bepaalt onder meer dat decentrale overheden niet mogen beleggen in aandelen. Vanwege de lange termijnverplichtingen van de nazorgfondsen is door de ministers van Financiën en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties besloten voor de nazorgfondsen een uitzondering op het verbod op aandelen te maken.

Overijssel heeft het beleid ten aanzien van het nazorgfonds opgenomen in het 'Leemtewet Beleggingsstatuut', hierna aangeduid als beleggingsstatuut. In het beleggingsstatuut is aangegeven dat het uitgangspunt ten aanzien van het vermogensbeheer is om een optimale verhouding tussen een zo laag mogelijk risico en een zo hoog mogelijk rendement te realiseren.

Omdat de status van het statuut niet duidelijk is, wordt het statuut in het bestuurlijk overleg van 10 december 2008 vastgesteld. De onduidelijkheid over de status bestaat, blijktens de verslagen van ambtelijk en bestuurlijk overleg over het nazorgfonds, al enkele jaren.

Uitgangspunt bij het beleggen van de heffingsmiddelen is een 'defensieve' strategie waarin macro-economische groei op de lange termijn de hoofdrol speelt. Door de stortplaatsexploitanten is de voorkeur uitgesproken dat beleggingen alleen plaatsvinden indien een garantie is afgegeven van 100% van de hoofdsom. Om de kosten te beperken, wordt getracht zo weinig mogelijk transacties te laten plaatsvinden.

Ook bevat het beleggingsstatuut kaders om krediet en beleggingsrisico's te reduceren. Daarbij gaat het om het beleggen in fondsen met minimaal een A rating, het beleggen conform de circulaire inzake 'Gebruik van derivaten in treasurybeleid', de keuze voor fondsen met een hoge mate van verhandelbaarheid, overwegend in vastrentende waarden beleggen, een beperkt aandelenbelang en ten minste 90% van de beleggingen in Euro.

Overijssel kiest er voor om maximaal 35% van de fondsmiddelen te beleggen, terwijl de regelgeving maximaal 40% voorschrijft. In de praktijk is er niet belegd in aandelen, terwijl dit voor de nazorgfondsen wel mag. Hieruit blijkt een risicomijdende en voorzichtige insteek maar mogelijk blijft ook rendement liggen. De Rekenkamer heeft dit niet onderzocht.

Ook voor het beleid ten aanzien van het nazorgfonds geldt dat de provincie Overijssel ervoor kiest om ruim binnen de marges van wet- en regelgeving te blijven. Er is sprake van prudent beleid. In de praktijk wordt ervoor gekozen om risicomijdend en niet in aandelen te beleggen.

### **6.3. Organisatie en verantwoording**

#### *Beheer en beleggingen in het kader van het nazorgfonds*

Voor de nazorgfondsen is een afzonderlijk statuut opgesteld en het geld is afgezonderd. De treasurer verleent diensten aan het nazorgfonds. Voor het beheer en de beleggingen van het nazorgfonds wordt voor de financiële kennis vertrouwd op de treasurer.

Op dit moment zijn het beheer en de beleggingen in het kader van het nazorgfonds afgestemd op de omvang en kwaliteit van de treasury-organisatie. Mocht er in de toekomst een actiever beleggingsbeleid gevoerd gaan worden voor het nazorgfonds, bijvoorbeeld het beleggen in aandelen, dan is een andere treasury-organisatie vereist dan nu aanwezig.

#### *Betrokken partijen bij het nazorgfonds*

Bij het nazorgfonds zijn de volgende partijen betrokken:

1. Algemeen bestuur (GS)
2. Dagelijks bestuur; in casu gedeputeerden Klaasen en Rietkerk
3. Exploitanten
4. Ambtelijk secretaris van het nazorgfonds

In het beleggingsstatuut zijn de volgende afspraken opgenomen: Op ambtelijk niveau vindt, zodra bekend is hoeveel geld 'belegd' kan worden, overleg met de exploitanten plaats over de mogelijke producten. Het dagelijks bestuur van het nazorgfonds krijgt de keuzemogelijkheden, de mening van de exploitanten en die van de provincie en een advies voorgelegd. Het DB neemt daarover een besluit, wanneer het bedrag boven de € 1.35 miljoen ligt, moet het algemeen bestuur de transactie fiatteeren. De Rekenkamer constateert dat de rol van PS niet is opgenomen in het beleggingsstatuut.

Het beleggingsstatuut biedt GS de mogelijkheid om het vermogensbeheer aan derden uit te besteden. In Overijssel is daar niet voor gekozen.

#### *Toezicht*

In het beleggingsstatuut is niet weergegeven wie binnen de provincie toezicht houdt op het nazorgfonds. Wel worden eens per zes maanden, of zoveel vaker als het DB wenselijk acht, de actuele beleggingsresultaten inzichtelijk gemaakt voor het DB.

Er is een accountant betrokken bij het externe toezicht op het nazorgfonds. Deze accountant is op grond van de wet een andere dan de accountant die de jaarrekening van de provincie beoordeelt. De accountant van het nazorgfonds heeft de voor dit onderzoek bekeken jaarrekeningen 2006 en 2007 voorzien van een goedkeurende verklaring.

#### *Verantwoording*

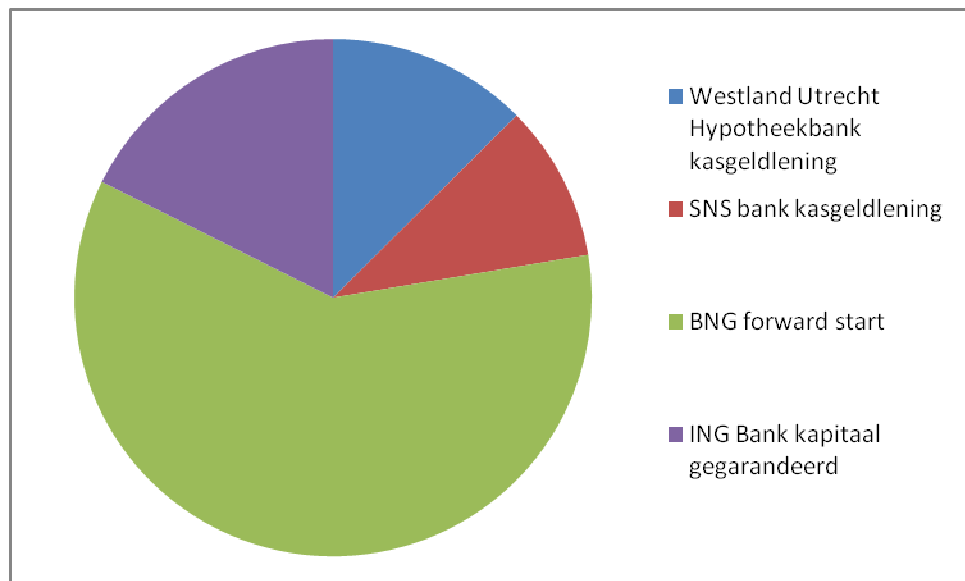
Een vast onderdeel van het TAP betreft het nazorgfonds. In het TAP is de actuele stand van het fonds opgenomen, waarbij zowel wordt ingegaan op de financiële omvang als op de wijze van beleggen. PS ontvangen het TAP (met daarin informatie over het nazorgfonds) niet. In de paragraaf Financiering in de provinciale begroting en rekening is geen informatie opgenomen over het nazorgfonds. De heffingen aan exploitanten van stortplaatsen in het kader van het nazorgfonds worden vastgesteld door Provinciale Staten van Overijssel (bijvoorbeeld Statenvoorstel nr. PS/2005/1255).

In een begroting en rekening van het "Fonds nazorg gesloten stortplaatsen" zijn het beheer en de beleggingen in het kader van het nazorgfonds opgenomen. Uit deskstudy en uit interviews komt naar voren dat PS de begroting en de rekening van het nazorgfonds ter kennisname ontvangen.

### **6.4. Omvang van het nazorgfonds**

In figuur 7 op de volgende bladzijde is de stand van de beleggingen van het nazorgfonds weergegeven. Het grootste deel is belegd bij de BNG. Het totaal van de beleggingen is € 9.966.788.

**Figuur 7 - Omvang nazorgfonds (per 16-10-2008).**



Bron: Provincie Overijssel

Eind 2005 hebben PS besloten om de tarieventabel behorende bij de Verordening Nazorgheffing stortplaatsen provincie Overijssel 1999 voor de periode 2006 tot en met 2010 buiten werking te stellen. Dit besluit werd voorafgegaan door het opstellen van de nazorgplannen door de exploitanten en de bijbehorende berekening van het doelvermogen. Deze berekening van het doelvermogen bleek aanzienlijk af te wijken van de in 1999 berekende doelvermogens. Zodanig zelfs dat de al opgebouwde doelvermogens voor de stortlocaties ruim voldoende waren om voor de periode van 2006 tot en met 2010 af te kunnen zien van een jaarlijkse heffing. In onderstaande tabel zijn de oude en de nieuwe doelvermogens weergegeven.

**Figuur 8 - Doelvermogen nazorgfonds (in euro's).**

Locatie	Verwacht jaar van nazorg	Doelvermogen 2000 (oud)	Doelvermogen 2005 (nieuw)
Boeldershoek	2076	45.390.933	39.791.940
Elhorst-Vloedbelt	2039	21.323.655	9.258.980
Bovenveld	2025	9.090.662	3.531.126
Totaal		78.805.250	52.582.046

Bron: Jaarrekening 2007 Fonds nazorg Overijssel

## Bijlage 1 - Bronnen

### Documenten

#### *Wet- en regelgeving*

- Wet fido
- Regeling uitzettingen en derivaten decentrale overheden
- Uitvoeringsregeling financiering decentrale overheden
- BBV

#### *Provinciale kaders*

- Treasurystatuut van provincie Overijssel, PS 19 december 2007
- Treasury Actie Plan (nr. 1,2 en 3 van 2007 en nr. 1 en 2 van 2008)
- Leemtewet Beleggingsstatuut
- Begroting 2007, 2008 en 2009 van het fonds nazorg gesloten stortplaatsen in Overijssel
- Jaarrekening 2006 en 2007 van het fonds nazorg gesloten stortplaatsen in Overijssel
- Statenvoorstel en PS-besluit PS/2005/1255 ; tarieventabel buiten werking stellen
- Begrotingen 2007 en 2008 en jaarrekening 2007 provincie Overijssel

#### *Uitvoering*

- Procesbeschrijvingen processen 'betalen' en 'treasury'
- Overzichten uitgezette gelden jaren 2007 en 2008
- Verslag ambtelijk overleg Platform Nazorg stortplaatsen Overijssel, d.d. 5 december 2007
- Verslag bestuurlijk overleg Nazorgfonds d.d. 14 januari 2008

#### *Toezicht*

- Resultaat interne controle d.d. 21-8-2008 treasury
- Rapport van Bevindingen 2007 voor Provinciale Staten van de provincie Overijssel, PWC 26 maart 2008
- Managementletter interim-controle Verslagjaar eindigend 31 december 2007, PWC

## Geïnterviewde personen

- Mw M.A. van der Bent - van den Hout (lid PS)
- Dhr K. Doldersum (ambtelijk secretaris nazorgfonds)
- Dhr S.J. Dul (accountant PWC)
- Dhr H.J. Heskamp (lid PS)
- Mw B. Huizingh (Interne controle)
- Dhr H. Kerkdijk (lid PS)
- Dhr J.W. Klaasen (gedeputeerde)
- Dhr W.B.M. Lourenssen (lid PS)
- Mw M.G. van Olphen (lid PS)
- Dhr G. Rietberg (medewerker treasury)
- Dhr P. Sanders (teamleider MIFI)
- Dhr H. Schelfhorst (administratie)
- Dhr P.J. Schipper (lid PS)
- Dhr H.A. Timmerman (provinciesecretaris)
- Mw M.P. de Wilde (adjunct hoofd eenheid middelen)
- Dhr D. Yildirim (lid PS)

## 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, referentieprijzen 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.