



Driemaal budgetrecht: beheren, besteden en bestemmen

Follow-up onderzoek naar treasury, onderbesteding en
reserves & voorzieningen in Gelderland

Colofon

De Rekenkamer Oost-Nederland is een onafhankelijk orgaan dat onderzoek doet naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het gevoerde bestuur van de provincies Gelderland en Overijssel.

De huidige bestuursleden van de Rekenkamer zijn: de heer P. van Dijk (voorzitter), de heer drs. R.S. de Heus EMIA RO (plv. voorzitter) en mevrouw mr. Th.O.J. Lucardie. De secretaris-directeur is drs. C.F.M. Bruggink RO.

Dit rapport is voorbereid door een onderzoeksteam bestaande uit Nienke van der Beek (projectleider) en Karen IJssels.

Rekenkamer Oost-Nederland
Achter de Muren Zandpoort 6
7411 GE Deventer
Telefoon: 0570 – 66 58 00
info@rekenkameroost.nl
www.rekenkameroost.nl
Twitter: @RekenkamerOost

Driemaal budgetrecht: beheren, besteden en bestemmen

Follow-up onderzoek naar treasury, onderbesteding en
reserves & voorzieningen in Gelderland

Deventer, april 2012

Voorwoord

Dit is een bijzonder onderzoek. Het is een vervolg op eerdere onderzoeken naar de treasury, de vraag naar waarom er minder werd uitgegeven dan begroot, en naar de financiële reserves en voorzieningen van de provincie. Deze onderzoeken werden gepubliceerd in 2008 en 2009 en gingen dus over de tijd daarvoor. Voor de Staten indertijd waren de onderzoeken van belang omdat ze veel inzicht gaven in een moeilijke materie. Treasury, onderbesteding en reserves en voorzieningen zijn niet de gemakkelijkste onderdelen in het politiek bedrijf, terwijl het sterkste stuk gereedschap voor de Staten wel het budgetrecht is: het recht om te bepalen wat het dagelijks bestuur met het geld van de provincie mag doen. Er was en is dus alle reden voor elk Statenlid om zich juist in deze materie te verdiepen.

Nu ligt er hier een vervolg met antwoorden op de vraag wat er is gedaan met de toenmalige aanbevelingen en conclusies. En werkelijk, dat is zowel in Gelderland als in Overijssel een boeiend overzicht geworden. Het kan zeer verrijkend zijn dat Provinciale Staten wederzijds van elkaars beeld en resultaten kennis nemen. Hoewel het rapport omvangrijk oogt, valt het bij nader inzien toch wel mee. Immers, het gaat om een follow-up op drie afzonderlijke rapporten. Het belang ervan kan op verschillende wijzen belicht worden, maar wat zeker in het oog springt is de veranderde financiële situatie van de provincie.

Door de verkoop van de belangen in de energiemaatschappijen is de provincie rijker dan ooit geworden. Helaas is het zo, dat ook dit bezit niet onbedreigd is. In de tijd van crisis en economische malaise moet ook de overheid op elk niveau bezuinigen. De provinciale rijkdom trekt de aandacht van zowel rijksoverheid als gemeenten, en het beeld dringt zich af en toe op, dat de middeleeuwen waarin de armere ridders – de toenmalige overheden – de rijkere bedreigden, nog niet geheel voorbij zijn. Nu is het niet aan de Staten gegeven beslissingen te nemen, die in het Catshuis of elders in Den Haag worden bepaald. En dat die beslissingen grote gevolgen kunnen hebben voor bijvoorbeeld de rijksuitkering aan de


provincie is evident. Daarom zullen de Staten erop gespist zijn de eigen financiële (on)mogelijkheden te doorgronden, zodat politieke beslissingen op provinciaal niveau verantwoord afgewogen kunnen worden en de taak als volksvertegenwoordiger en bestuurder ook financieel transparant en onderbouwd kan worden uitgevoerd, ten goede van de burgers en de provincie. Hieraan wil dit rapport van de Rekenkamer Oost-Nederland graag bijdragen.

Tot slot: het blijft lastige materie, dat blijkt ook uit het feit dat wij terug moeten komen op een aanbeveling uit het eerdere treasury-onderzoek waar het gaat om een vergelijking van de rendementen met Euribor-rente. In paragraaf 3.5 gaan we hierop in. Wij hebben weer veel geleerd van het uitvoeren van dit onderzoek. Mocht u – gezien de complexe aard van de materie – een informatiebijeenkomst over deze thema's op prijs stellen, dan horen wij dit graag.

Deventer, april 2012



P. van Dijk
Voorzitter



Drs. C.F.M. Bruggink
secretaris/directeur

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
1 Inleiding	6
1.1 Aanleiding	6
1.2 Focus van het onderzoek	7
1.3 Doel en centrale vraag	8
1.4 Afbakening	8
1.5 Onderzoeksopzet	9
1.6 Leeswijzer	9
2 Resultaten	10
2.1 Treasury	10
2.2 Onderbesteding	13
2.3 Reserves en voorzieningen	15
3 Treasury	17
3.1 Beleids- en uitvoeringskaders	18
3.2 Organisatie	26
3.3 De beleggingsportefeuille	31
3.4 Liquiditeitsprognose	37
3.5 Informatievoorziening aan Provinciale Staten	39
4 Onderbesteding	45
4.1 Omvang en oorzaken van onderbesteding	45
4.2 Maatregelen om onderbesteding te voorkomen	53
4.3 Informatievoorziening aan Provinciale Staten	58
5 Reserves & voorzieningen	64
5.1 Omvang en aantal	64
5.2 Nut en noodzaak	70
5.3 Bestedingsplannen	73
5.4 Informatievoorziening aan Provinciale Staten	75

Bijlage 1:	Overzicht normen en bevindingen	82
Bijlage 2:	Toelichting onderzoeksopzet.....	86
Bijlage 3:	Geraadpleegde documenten	89
Bijlage 4:	Geïnterviewde personen	91
Bijlage 5:	Begrippenlijst treasury.....	92

1 Inleiding

In dit eerste hoofdstuk beschrijven we de aanleiding voor het follow-up onderzoek naar de provinciale financiën. Daarnaast gaan we in op de focus, het doel en de afbakening van het onderzoek. Het hoofdstuk sluiten we af met de onderzoeksopzet en een leeswijzer voor het vervolg van het rapport.

1.1 Aanleiding

De rekenkamer voert enige tijd na het aanbieden van een onderzoeksrapport follow-up onderzoek uit. We willen hiermee inzicht verschaffen in de mate waarin de conclusies en aanbevelingen uit onze onderzoeksrapporten hebben bijgedragen aan het verbeteren van het provinciaal beleid en de uitvoering daarvan. Daarnaast geeft het follow-up onderzoek een actueel beeld van het onderzochte beleidsterrein en inzicht in verdere verbeterpunten voor Provinciale Staten.

In dit follow-up onderzoek brengen we drie financiële thema's opnieuw in beeld:

- treasury
- onderbesteding
- reserves & voorzieningen

Voor deze thema's is gekozen vanwege de grote veranderingen die hebben plaatsgevonden bij de provincie na de Nuon-aandelenverkoop op alle drie de terreinen. Mede naar aanleiding van de aandelenverkoop heeft de provincie Gelderland namelijk een ambitieuze investeringsagenda opgesteld¹, waardoor het risico op onderbesteding sterk is toegenomen. De dekking van de

¹ Zie Vervolgvoorstel PS2009-447 Voorjaarsnota 2009 en de Statennotitie PS2009-695 Gelderse Investeringsagenda.

investeringsagenda vindt plaats vanuit twee grote reserves². Dit geld dient op professionele en verantwoordelijke wijze beheerd te worden door de treasuryfunctie. Er is in dat opzicht veel veranderd sinds de publicatie van de drie onderzoeksrapporten. De omvang van de provinciale financiële huishouding is aanzienlijk gestegen. Daarnaast zorgt de huidige situatie op de financiële markten eveneens voor aanleiding om het thema treasury opnieuw onder de loep te nemen³.

De drie thema's zijn goed aan elkaar te verbinden. Het gaat in de kern om geld dat nog niet besteed is en hoe de provincie met deze middelen omgaat. De drie thema's volgen elkaar deels chronologisch op. Onderbesteding gaat over de provinciale middelen die wel zijn begroot, maar niet worden uitgegeven in een bepaald begrotingsjaar. Dit verschil wordt deels opgevangen door lagere onttrekkingen en hogere toevoegingen aan reserves. Met andere woorden, de stand van de reserves neemt toe door onderbesteding. En hoe meer geld er in de reserves zit, hoe meer er door de treasuryfunctie met dit geld gedaan kan en moet worden zoals het uitzetten van middelen. Waar mogelijk zullen in dit rapport daarom verbanden worden gelegd tussen de drie thema's.

1.2 Focus van het onderzoek

In het follow-up onderzoek willen we ons niet zozeer richten op de procesgang na publicatie van de onderzoeksrapporten (wat heeft de provincie met de aanbevelingen gedaan?), maar juist op de actuele situatie bij de provincie (hoe gaat de provincie nu met de beleidsthema's om?). Zonder de gehele onderzoeken over te doen, willen we inzoomen op wat voor de kaderstellende en controlerende rol van Provinciale Staten relevant is op basis van de uitkomsten van de onderzoeken van destijds en de actualiteit. Met andere woorden, de meest relevante vragen uit de drie financiële onderzoeken gaan we opnieuw beantwoorden in het follow-up onderzoek.

In verhouding heeft treasury in dit rapport de meeste aandacht gekregen. Dat is te verklaren uit de volledig gewijzigde setting waarin de treasuryfunctie zich bevindt sinds de aandelenverkoop. Daarnaast zijn het turbulente tijden op de financiële markten. Naar onze mening verklaart en rechtvaardigt dit dat de treasury uitgebreid in dit rapport aan orde komt.

² Direct vanuit de Meerjarige Investeringsreserve Gelderland (MIG) en indirect vanuit de rendementen van de reserve stamkapitaal die aan de MIG worden toegevoegd.

³ Zie bijvoorbeeld "Zorgen om provinciegeld in buitenland" (de Stentor 26-09-2011) en "Gelderland heeft 102 miljoen bij Dexia belegd" (Gelderlander, 06-10-2011).

1.3 Doel en centrale vraag

Het doel van het follow-up onderzoek luidt als volgt:

Het in beeld brengen van de ontwikkelingen op de beleidsterreinen treasury, onderbesteding en reserves & voorzieningen in de periode 2009-2011 en – indien relevant – het geven van aanbevelingen aan Provinciale Staten van Gelderland voor verdere verbeteringen op deze beleidsterreinen.

In het follow-up onderzoek blikken we terug op de ontwikkelingen die zich in de periode 2009-2011 na de aandelenverkoop Nuon hebben voorgedaan op de beleidsterreinen treasury, onderbesteding en reserves & voorzieningen en hoe het huidige beleid is vormgegeven. Daarbij betrekken we ook de aanbevelingen uit de drie rekenkamerrapporten over deze onderwerpen. Waar relevant, zullen we aanbevelingen geven voor verdere verbeteringen.

De centrale vraag van het onderzoek is:

Welke ontwikkelingen hebben plaatsgevonden op de beleidsterreinen treasury, onderbesteding en reserves & voorzieningen in de periode 2009-2011 en welke verbeterpunten zijn er nog?

1.4 Afbakening

Het follow-up onderzoek is op de volgende wijze afgebakend:

- Het onderzoek wordt zowel voor Gelderland als Overijssel uitgevoerd. Waar relevant wordt de aanpak van de provincies met elkaar vergeleken zodat van elkaar geleerd kan worden.
- Het onderzoek beslaat de periode 2009-2011. Een deel van de financieel-technische gegevens is echter alleen voor de jaren 2009 en 2010 beschikbaar, aangezien de jaarrekening van 2011 nog niet beschikbaar is. Het onderzoek beperkt zich in dat geval tot de periode 2009-2010. Waar mogelijk en interessant wordt echter ook informatie uit 2011 en begrotingsjaren vóór 2009 aangewend voor het onderzoek.
- Bij het thema treasury ligt de focus op het uitzetten van middelen en niet op het aantrekken van middelen. Beide provincies verkeren namelijk niet in de situatie dat er middelen moeten worden aangetrokken.
- In het follow-up onderzoek gaan we niet opnieuw uitgebreid in op de oorzaken van onderbesteding en de functie van reserves en voorzieningen in de provinciale financiële huishouding. Voor beleidstechnische achtergronden

verwijzen we naar de oorspronkelijke onderzoeksrapporten. Deze kunt u op onze website (www.rekenkameroost.nl) vinden.

- In aanvulling op het bovenstaande worden niet alle onderwerpen uit de oorspronkelijke onderzoeksrapporten opnieuw bekeken. Zo blijven bijvoorbeeld het beheer op de nazorgfondsen, het externe toezicht op de treasuryfunctie vanuit het IFLO, nut en noodzaak van voorzieningen en de invloed van het verplichtingenbeleid op onderbesteding buiten beschouwing. De reden hiervoor is onze keuze om alleen in te zoomen op wat voor invulling van de kaderstellende en controlerende rol van Provinciale Staten het meest relevant is op basis van de uitkomsten van de oorspronkelijke onderzoeken en de actualiteit. Anderzijds speelt ook de beschikbare tijd en capaciteit bij de rekenkamer een rol.

1.5 Onderzoekopzet

Het follow-up onderzoek is uitgevoerd op basis van financiële analyses, deskstudy en interviews. Een toelichting op de onderzoekopzet, het normenkader en toegepaste methoden vindt u in bijlage 2. De normen zijn gebaseerd op het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) en de provinciale beleidskaders. Een lijst met de geraadpleegde documenten en personen kunt u in bijlage 3 en 4 vinden.

Voor het onderdeel treasury hebben we advies ingewonnen van Zanders Treasury and Finance Solutions.

1.6 Leeswijzer

Hoofdstuk twee bevat de conclusies en aanbevelingen van het follow-up onderzoek. In de hoofdstukken daarna worden achtereenvolgens de bevindingen over de treasuryfunctie (hoofdstuk 3), onderbesteding (hoofdstuk 4) en reserves & voorzieningen (hoofdstuk 5) beschreven. Aan het begin van elke paragraaf hebben we in een kader de belangrijkste ontwikkelingen en aandachtspunten op het beleidsterrein weergegeven. Deze kaders vormen samen de beantwoording van de centrale vraag van dit follow-up onderzoek.

In bijlage 1 kunt u het resultaat van de toetsing van de normen terugvinden. In bijlage 2, 3 en 4 kunt u respectievelijk de toelichting op de onderzoekopzet, de lijst met geraadpleegde bronnen en lijst met geïnterviewde personen vinden. Tot slot hebben we in bijlage 5 een begrippenlijst over treasury opgenomen.

2 Resultaten

In dit hoofdstuk beschrijven we de resultaten van het follow-up onderzoek door de centrale vraag van het onderzoek te beantwoorden: Welke ontwikkelingen hebben plaatsgevonden op de beleidsterreinen treasury, onderbesteding en reserves & voorzieningen in de periode 2009-2011 en welke verbeterpunten zijn er nog? De resultaten zijn gebaseerd op de bevindingen uit de hoofdstukken drie tot en met vijf van dit rapport. Waar mogelijk en relevant hebben we in de verbeterpunten een koppeling gemaakt tussen de drie thema's.

10

Driemaal budgetrecht: beheren, besteden en bestemmen

2.1 Treasury

Ontwikkelingen 2009-2011

Door de verkoop van de Nuon-aandelen is de treasuryfunctie in de periode 2009-2011 zowel in financiële omvang maar ook in betekenis sterk toegenomen. Sinds het rekenkameronderzoek in 2008 is het gemiddeld belegd vermogen van de provincie gestegen van circa € 500 miljoen per maand naar € 2,76 miljard in 2011. Van de verkoopopbrengst wil de provincie € 500 miljoen in de komende jaren investeren in verschillende prioritaire thema's in Gelderland, waaronder economie, mobiliteit en klimaat. Het grootste deel van het vermogen wordt echter als stamkapitaal in stand gehouden voor toekomstige generaties⁴. Met het rendement op de beleggingen van het stamkapitaal wil de provincie blijvend investeren in de Gelderse samenleving.

Uit het follow-up onderzoek komt naar voren dat het vermogensbeheer van de provincie Gelderland, evenals in 2008, prudent en risicomijdend is vormgegeven en ook als zodanig wordt uitgevoerd. Het beleggingsbeleid is beschreven in de Financiële Verordening Gelderland (kaders vanuit PS, laatst gewijzigd in juni 2010) en het Strategisch Beleggingsplan Vermogensbeheer 2011. Het beleid

⁴ Statennotitie PS2009-695 Gelderse Investeringsagenda.

bevat scherpere restricties dan de Wet Fido en Ruddo voorschrijven. Sinds 2010 is het beleid twee keer aangescherpt (waaronder het verhogen van de aandeel staatsobligaties ten opzichte van obligaties van financiële instellingen) en in het voorjaar van 2012 wordt de nadere uitwerking van de keuze voor duurzaam beleggen, zoals in januari 2012 besproken met PS, aan het plan toegevoegd. De keuze voor een buy-and-hold portefeuille sluit goed aan bij de risicomijdende houding van de provincie ten aanzien van het vermogensbeheer.

De provincie Gelderland heeft het vermogensbeheer per december 2010 uitbesteed aan ING Asset Management. Daarvoor is het tijdelijk ondergebracht bij BNG Capital Management. De provinciale treasuryfunctie is sinds 2009 zowel kwantitatief als kwalitatief versterkt. Zo is de Klankbordgroep Vermogensbeheer per 1 september 2009 ingesteld als adviesorgaan voor GS. Daarnaast is het aantal fte's in de periode 2009-2011 gegroeid van 0,5 naar 1,6. Daarmee is voldoende capaciteit beschikbaar om de activiteiten voor het vermogensbeheer en de treasury uit te voeren. Op aanvraag is een extern adviseur beschikbaar die vanuit een onafhankelijke positie over het treasurybeleid adviseert.

De beleggingsportefeuille sluit goed aan op het beleid en het risicoprofiel. Afwijkingen in de beleggingsportefeuille ten opzichte van het strategisch beleggingsplan worden actief gemonitord en besproken in de Klankbordgroep Vermogensbeheer. Concreet gaat dit bijvoorbeeld om de Spaanse obligaties, die vanwege de downgrading van Spanje niet meer aan de provinciale restricties voldoen. Om snel in te kunnen spelen op crisissituaties heeft de provincie een crisisscenario opgesteld en op een realistische wijze in de praktijk geoefend.

Deze ontwikkelingen laten zien dat de treasuryfunctie sinds de aandelenverkoop op gedegen en professionele wijze aangepast is aan de nieuwe positie van de provincie als vermogensbeheerder.

Waar liggen nog verbeterpunten

Het *risicobeleid* kan door de provincie Gelderland transparanter in beeld worden gebracht. In het Strategisch beleggingsplan vermogensbeheer is de koppeling tussen de risico's die de provincie heeft geïdentificeerd en de richtlijnen en limieten die zij daarvoor hanteert namelijk lastig te maken. Aangezien het beheersen van risico's een van de belangrijkste aspecten van treasury is, meent de rekenkamer dat een transparant en gestructureerd overzicht van de risico's met bijbehorende beheersmaatregelen voor PS van belang is voor het uitvoeren van de controlerende rol.

1. Vraag GS om een gestructureerd overzicht van de risico's waartegen de treasuryfunctie zich beschermt, hoe deze gemonitord worden en welke richtlijnen en limieten zijn vastgesteld voor de beheersing.

Een ander verbeterpunt is gericht op de *liquiditeitsprognose* die door de treasuryfunctie wordt opgesteld van de verwachte in- en uitgaande geldstromen. Deze liquiditeitsprognose dient zo nauwkeurig mogelijk te zijn omdat de provincie op basis hiervan tijdig actie kan ondernemen om tekorten aan te vullen en overschotten uit te zetten. In de huidige liquiditeitsprognose van de provincie Gelderland worden de verwachte inkomsten en uitgaven per week en per dag, tot een jaar vooruit in beeld gebracht. Het vermogensbeheer is afgestemd op de liquiditeitsprognose. Bij tijdelijke overschotten worden middelen aan ING overgedragen. Op een aantal punten kan de liquiditeitsprognose echter verder geoptimaliseerd worden:

- door het borgen van de informatievoorziening tussen de treasuryfunctie en de budgethouders met inzicht in de bestedingsritmes van grote programma's en projecten, zodat de treasuryfunctie bij onderbesteding betere besluiten kan nemen over de termijnen van uitzettingen; en
- door verder vooruit te kijken dan 1 jaar. Een liquiditeitsprognose met een planningshorizon van vier jaar – conform de meerjarenbegroting – levert voor de treasuryfunctie het benodigde inzicht op in de verwachte liquiditeitsontwikkeling gerelateerd aan meerjarige programma's en projecten. Omdat voor latere jaren alleen globale planningsgegevens beschikbaar zullen zijn, kunnen de geldstromen in eerste instantie op kwartaal- of jaarbasis worden ingepland. Waar mogelijk kan vervolgens verfijning worden aangebracht en actualisatie plaatsvinden.

2. Zorg dat in de treasuryparagraaf in de begroting en rekening inzicht gegeven wordt in de (ontwikkeling van de) kwaliteit van de liquiditeitsprognose.

De informatievoorziening aan PS over de benodigde en verwachte rendementen in de begroting en rekening kan verder verbeterd worden. Het benodigde rendement geeft de *rendementsdoelstelling* weer: welk rendement is nodig om de beleidsdoelstellingen te realiseren? Hiermee wordt de koppeling gemaakt tussen de middelen en de doelen die de provincie ermee wil bereiken. Concreet gaat het voor de provincie Gelderland om het nominaal in stand houden van het stamkapitaal en het genereren van een stabiele kasstroom voor de MIG. De rekenkamer is van mening dat de provincie Gelderland qua rendementsdoelstelling nog op twee gedachten hinkt; enerzijds is ervoor gekozen om geen rendementsdoelstelling op te nemen in de treasuryparagraaf, anderzijds wordt er wel een inschatting gemaakt van de rendementen die nodig zijn voor de uitvoering van het MIG. De rekenkamer geeft PS dan ook in overweging om – uitgaande van de middelen die nodig zijn voor het MIG en met in acht neming van de door PS vastgestelde kaders voor treasury – een rendementsdoelstelling vast te stellen.

In het onderzoek naar treasury uit 2008 hebben we PS in overweging gegeven om GS te vragen om vergelijkingsmateriaal voor de rendementen op te leveren op basis van de Euribor-rente. Met deze gegevens zouden PS beter in staat worden gesteld om de juiste verhouding tussen risico en rendement in het kader van het gevoerde treasurybeleid te volgen. In dit follow-up onderzoek komen wij terug op deze eerdere aanbeveling⁵. Bij nader inzien zijn wij van mening dat het voor PS vooral van belang is om de *rendementen af te zetten tegen de geprognosticeerde rendementen en de rendementsdoelstelling*. Uit het onderzoek komt naar voren dat de vergelijking tussen het verwachte rendement en het gerealiseerde rendement steeds meer wordt gemaakt in de beleidsrekening. Een koppeling aan de rendementsdoelstelling ontbreekt vooralsnog.

3. Stel – gekoppeld aan de MIG – een rendementsdoelstelling vast voor het vermogensbeheer.

4. Vraag GS om in de treasuryparagraaf in de beleidsrekening het gerealiseerde rendement te vergelijken met het verwachte rendement (prognose uit de begroting) en het benodigde rendement (de rendementsdoelstelling).

2.2 Onderbesteding

Ontwikkelingen 2009-2011

De omvang van de onderbesteding is in de periode 2007-2009 van € 112 (12,2%) gedaald naar € 56 miljoen (4,4%). In 2010 is de onderbesteding vanwege administratieve correcties gestegen naar € 202 miljoen (18,2%). Gecorrigeerd voor administratieve oorzaken komt de onderbesteding in 2010 op € 50 miljoen (5,2%). In de weergave over de onderbesteding over 2010 in de beleidsrekening 2010 wordt aangegeven dat er op totaalniveau geen sprake (meer) is van onderbesteding, terwijl er ook na de technische correcties nog steeds sprake is van onderbesteding (€ 36 miljoen door hogere baten en € 14 miljoen door lagere lasten). De ontwikkeling van de onderbesteding laat evenwel sinds 2008 een dalende lijn zien.

⁵ Zie verder paragraaf 3.5 uit dit rapport.

Sinds het onderzoek naar onderbesteding in 2008 heeft de provincie verschillende maatregelen genomen om onderbesteding zoveel mogelijk te voorkomen, waaronder:

- het bijstellen van het budget gedurende het jaar;
- het verbeteren van de sturing op budgetten;
- betere programmering van grote projecten en programma's; en
- meer flexibiliteit bij meerjarige programma's.

Deze maatregelen zijn in de vorm van een aanvalsplan geïntroduceerd en sindsdien in de planning & control-cyclus geïntegreerd. Zo is onder andere bij de managementrapportages specifiek aandacht voor het voorkomen van onderbesteding. Hoewel de onderbesteding in de periode 2008-2010 is afgenomen, is de verwachting dat de onderbesteding het komende jaar weer zal toenemen aangezien er in de laatste maanden van 2011 nog een stevige ambitie lag voor de provincie. Daarnaast neemt de kans op onderbesteding de komende jaren toe door de grote investeringsplannen.

Waar liggen nog verbeterpunten

Een belangrijke oorzaak van onderbesteding in 2010 is de wijziging van de grondslag voor meerjarige subsidies⁶. Dit probleem speelt ook in de komende jaren en heeft een administratief karakter samenhangend met de autorisatiefunctie van PS. Door deze vorm van onderbesteding vertroebelt het zicht op de beïnvloedbare onderbesteding.

5. Denk vanuit de kaderstellende rol na over een nieuwe werkwijze voor de meerjarige subsidies met als doel om structurele administratieve correcties te voorkomen.

Een mogelijke oplossingsrichting die de rekenkamer in dit rapport wil meegeven, is de werkwijze die de provincie Overijssel sinds 2011 toepast voor de investeringsprojecten Kracht van Overijssel. Voor de uitvoering van deze projecten is zowel een algemene reserve als een bestemmingsreserve ingesteld. Uit de algemene reserve worden door PS voorbereidingsbudgetten voor de projecten beschikbaar gesteld. Als een projectplan gereed is, worden de benodigde middelen – na akkoord van PS – uit de algemene reserve overgezet naar de bestemmingsreserve. PS van Overijssel hebben GS gemandateerd om middelen uit de bestemmingsreserve in de begroting op te nemen, op het moment dat de middelen nodig zijn. Deze nieuwe werkwijze moet ervoor zorgen dat onderbesteding op de begroting zoveel mogelijk wordt voorkomen.

⁶ Zie paragraaf 4.1.

Daarnaast draagt de werkwijze bij aan het maken van realistische plannings, aangezien zo wordt voorkomen dat voor de zekerheid meer geld gevraagd wordt dan men nodig heeft⁷.

Uit het onderzoek komt verder naar voren dat de noodzaak van het nemen van effectieve maatregelen om onderbesteding terug te dringen, evenals in het voorgaande onderzoek uit 2008, een aandachtspunt blijft. Dit geldt zowel voor het maken van realistische plannings als de sturing op de factor tijd bij partners. Middelen wordt steeds vaker samen met partners in de vorm van meerjarige projecten en programma's ingezet. In die samenwerking is de ketting zo sterk als de zwakste schakel; het is daardoor lastig om je als provincie vast te leggen op prestaties. Daarnaast wordt het gezien de huidige economische omstandigheden steeds lastiger voor partners om een financiële bijdrage te leveren. De rekenkamer wil daarom de aanbevelingen uit het onderzoek van 2008 gericht op het maken van realistische plannings en de sturing op partners nogmaals onderstrepen.

6. Blijvende aandacht en inzet van PS voor het voorkomen van onderbesteding, zowel door het stimuleren van het maken van realistische plannings als de sturing op de externe omgeving is nodig.

2.3 Reserves en voorzieningen

Ontwikkelingen 2009-2011

Door de verkoop van de Nuon-aandelen is de reservepositie van de provincie Gelderland aanzienlijk gestegen in de periode 2008-2010. De verkoopopbrengst is in 2009 toegevoegd aan een nieuwe bestemmingsreserve: de reserve stamkapitaal. Het aantal voorzieningen is in de periode 2008-2010 sterk gedaald, het aantal bestemmingsreserves neemt juist gestaag toe. In het onderzoek zijn geen reserves of voorzieningen aangetroffen waarvan nut en noodzaak niet kunnen worden aangetoond, waardoor er geen sprake is van overbodige reservevorming.

De provincie heeft een duidelijke ontwikkeling doorgemaakt ten aanzien van de bestedingsplannen onder reserves. Alle reserves beschikken over een bestedingsplan, hoewel de kwaliteit soms verschilt.

⁷ Voor meer informatie verwijzen wij naar het rapport *Driemaal budgetrecht: beheren, besteden en bestemmen voor de provincie Overijssel*.

Waar liggen nog verbeterpunten

Hoewel er een stijgende lijn zit in de kwaliteit van de bestedingsplannen bij de begroting, ontbreekt in de evaluatie van reserves en voorzieningen bij de beleidsrekening informatie over de toereikendheid dan wel vrije ruimte in de reserves en voorzieningen.

7. Vraag GS om de toereikendheid dan wel vrije ruimte in de reserves en voorzieningen standaard in de evaluatie bij de beleidsrekening op te nemen.

3 Treasury

In dit hoofdstuk beschrijven we de ontwikkelingen op het beleidsterrein treasury in de periode 2009-2011. Achtereenvolgens komen de beleids- en uitvoeringskaders, de organisatie, de beleggingsportefeuille en de liquiditeitsprognose aan de orde. We sluiten het hoofdstuk af met de informatievoorziening over treasury aan Provinciale Staten. Aan het begin van elke paragraaf vatten we de belangrijkste ontwikkelingen en aandachtspunten die uit de paragraaf naar voren komen in een kader samen. Deze kaders geven snel inzicht in de uitkomsten van het follow-up onderzoek.

17

Driemaal budgetrecht: beheren, besteden en bestemmen

Treasury en vermogensbeheer

Omdat de provincie Gelderland sinds de aandelenverkoop in 2009 onderscheid maakt tussen treasury en vermogensbeheer, lichten we beide begrippen in het onderstaande kader kort toe.

Vermogensbeheer

Het vermogensbeheer heeft betrekking op de middelen uit de aandelenverkoop Nuon die op lange termijn worden uitgezet. De uitvoering van het vermogensbeheer is sinds 2010 uitbesteed aan ING Asset Management.

Treasury

Het treasurydeel gaat over de beschikbare liquide middelen die op korte en middellange termijn (< 1,5 jaar) worden uitgezet. De provinciale treasuryfunctie voert deze werkzaamheden in eigen beheer uit.

Beide onderdelen van de provinciale treasuryfunctie zijn in het follow-up onderzoek meegenomen. Vanwege de leesbaarheid hebben we ervoor gekozen het begrip 'treasuryfunctie' voor zowel het vermogensbeheer als het treasurydeel te gebruiken. Dit is conform de definitie uit de Handreiking Treasury

2011 van het Rijk. Daar waar het in de tekst specifiek om een van beide onderdelen gaat, geven we dit expliciet aan.

3.1 Beleids- en uitvoeringskaders

Belangrijkste ontwikkelingen 2009-2011:

- De provincie heeft in 2010 een Strategisch beleggingsplan voor het vermogensbeheer opgesteld waarin het beleggingsbeleid en het risicoprofiel beschreven zijn. Dit plan is in 2011 twee keer aangepast, waarbij onder andere het risicoprofiel verder is aangescherpt.
- De keuze voor duurzaam beleggen is eind 2011 nader uitgewerkt en begin 2012 middels een voorhangprocedure met PS besproken.

Aandachtspunten:

- Het risicobeheer is verwerkt in de restricties van het Strategisch beleggingsplan, maar niet afzonderlijk in beeld gebracht. Hierdoor is de koppeling tussen de risico's die de provincie heeft geïdentificeerd en gedefinieerd en de richtlijnen en limieten die zij daarvoor hanteert lastig te maken.

Door de verkoop van de Nuon-aandelen in 2009 is er veel veranderd voor de provinciale treasuryfunctie. In de periode 2009-2011 heeft de provincie ongeveer € 2,8 miljard aan verkoopopbrengst ontvangen. In 2015 zal er naar verwachting in totaal € 4,4 miljard⁸ zijn bijgeschreven op de provinciale rekening. Van de verkoopopbrengst wordt € 500 miljoen in de komende jaren geïnvesteerd in verschillende prioritaire thema's in Gelderland, waaronder economie en mobiliteit. Het grootste deel van het vermogen wordt echter als stamkapitaal in stand gehouden voor toekomstige generaties⁹. Met het rendement op de beleggingen van het stamkapitaal wil de provincie blijvend investeren in de provincie. De treasuryfunctie is hierdoor in de periode 2009-2011 zowel in financiële omvang maar ook in betekenis sterk toegenomen.

Beleidsraamwerk

Het beleidsraamwerk rond de treasuryfunctie wordt – naast de landelijke wet- en regelgeving (Provinciewet/Wet Fido/Ruddo) – gevormd door de Financiële Verordening Gelderland 2003 (update in 2010), de bijbehorende Uitvoeringsregeling 2009 en het Strategisch Beleggingsplan Vermogensbeheer 2011.

⁸ *Beleidsrekening 2010 provincie Gelderland, pp. 184.*

⁹ *Statennotitie PS2009-695 Gelderse Investeringsagenda.*

Financiële Verordening Gelderland en de Uitvoeringsregeling

De Financiële Verordening Gelderland bevat de beleidskaders voor treasury die door Provinciale Staten zijn vastgesteld. In het onderstaande overzicht hebben we de belangrijkste kaders in beeld gebracht die door PS aan de treasuryfunctie zijn meegegeven.

Artikel 12 Financieringsfunctie

1. GS dragen bij de uitoefening van de financieringsfunctie zorg voor:
 - a. het aantrekken van voldoende financiële middelen en het uitzetten van overtollige gelden om de programma's binnen de door PS vastgestelde kaders van de begroting uit te kunnen voeren;
 - b. het beheersen van de risico's verbonden aan de financieringsfunctie zoals renterisico's, koersrisico's en kredietrisico's;
 - c. het (...) bereiken van voldoende rendement op uitzettingen;
 - d. het beperken van de (...) externe kosten bij het beheren van de geldstromen en financiële posities.

2. Onverminderd het bepaalde in de Wet Fido en de Ruddy nemen GS bij de uitvoering van de financieringsfunctie het volgende in acht:
 - a. overtollige geldmiddelen worden uitsluitend uitgezet tegen vastrentende waarden, dan wel in producten waarbij de hoofdsom tenminste aan het einde van de looptijd in tact is;
 - b. voor het aantrekken van financieringen voor langer dan één jaar worden ten minste twee prijsopgaven bij twee verschillende financiële instellingen gevraagd;
 - c. overeenkomsten voor het aangaan van leningen, het uitzetten van middelen of het verlenen van garanties luiden in euro;
 - d. voor de kasgeldlimiet en de renterisiconorm gelden de wettelijke waarden, waarbij GS PS informeren indien de kasgeldlimiet of de renterisiconorm dreigen te worden overschreden.

Bron: Wijziging Financiële Verordening Gelderland Nr. 2011/137 (4 oktober 2011)

De meest recente wijziging van de Financiële Verordening heeft in juni 2010 plaatsgevonden¹⁰. Daarin heeft de nieuwe positie van de provincie als vermogensbeheerder na de aandelenverkoop in 2009 een plaats gekregen. In de verordening is vastgelegd dat Gedeputeerde Staten iedere vier jaar een strategisch beleggingsplan moeten opstellen als leidraad voor het vermogensbeheer. Een artikel met dezelfde strekking is opgenomen in de bijbehorende Uitvoeringsregeling. De herziene Uitvoeringsregeling is op 24 november 2009 door Gedeputeerde Staten vastgesteld.

¹⁰ Statenvoorstel PS2010-472 Wijzigingsvoorstel Financiële Verordening Gelderland 2003, 25 mei 2010.

Strategisch Beleggingsplan Vermogensbeheer

Het Strategisch Beleggingsplan Vermogensbeheer 2011 bevat de actuele uitgangspunten voor het beleggingsbeleid. In januari 2010 is de eerste versie van het plan opgesteld. Eind 2010 zijn er wijzingen in het plan doorgevoerd en is er een tweede versie door Gedeputeerde Staten vastgesteld (februari 2011). Enkele wijzigingen waren aanscherpingen om interpretatieverschillen met de vermogensbeheerder te voorkomen. Daarnaast heeft de provincie gekozen voor een lager risicoprofiel door de verhouding staatsobligaties versus financiële ondernemingen aan te passen naar meer staatsobligaties. Eind 2011 is opnieuw een wijziging in het beleggingsplan door Gedeputeerde Staten voorgesteld. Hierbij gaat het om een verdere uitwerking van het begrip “verantwoord beleggen”.

In het vervolg van deze paragraaf gaan we verder in op de inhoud van de provinciale beleidskaders voor treasury en het risicoprofiel van de provincie.

Beleggingsbeleid

Het beleggingsbeleid omvat de doelstellingen en uitgangspunten die de provincie hanteert bij het uitzetten van middelen. De provincie Gelderland heeft voor het vermogensbeheer en de treasury verschillende doelstellingen geformuleerd.

Doelstelling en uitgangspunten vermogensbeheer

De doelstelling van het vermogensbeheer is het nominaal in stand houden van het stamkapitaal en het genereren van een stabiele kasstroom voor de Meerjarige Investeringsreserve Gelderland. Daarbij geeft de provincie aan dat het rendement op zichzelf geen doelstelling is, maar dat dit voortkomt uit de keuzes die gemaakt zijn op het gebied van prudentie en risicovermijding. Een belangrijke strategische beleidskeuze voor het vermogensbeheer die de provincie heeft gemaakt is het buy-and-hold beleid. Dit wil zeggen dat obligaties na aankoop in de portefeuille blijven tot de obligatielening afloopt. Slechts in uitzonderlijke gevallen mogen obligaties tussentijds verkocht worden. In het strategisch beleggingsplan worden deze uitzonderingssituaties beschreven:

- als de rating van een uitgevende instelling of van de obligaties tussentijds verlaagd wordt, waardoor de beleggingsportefeuille niet meer voldoet aan de restricties van de provincie;
- als de duration¹¹ van de portefeuille de restricties van minimaal 3 jaar en maximaal 10 jaar overschrijdt;
- als het strategisch beleggingsplan wordt gewijzigd waardoor ook het mandaat voor de externe vermogensbeheerder wijzigt, bijvoorbeeld als gevolg van een veranderde risicohouding; of

¹¹ Het begrip duration wordt uitgelegd in de begrippenlijst in bijlage 5.

- als er incidenten optreden op de financiële markten waardoor de portefeuille moet worden aangepast.

Voor al deze situaties geldt dat er eerst een expliciet besluit door Gedeputeerde Staten moet worden genomen, voordat de externe vermogensbeheerder de portefeuille kan aanpassen.

Onderdeel van het beleggingsbeleid is ook het vastleggen van de juridische status van de belegger. Sinds de invoering van de Europese richtlijn MiFID¹² – in Nederland opgenomen in de Wet op het financieel toezicht (Wft) – zijn financiële ondernemingen verplicht om iedere klant in de categorie ‘professioneel belegger’ of ‘niet-professioneel belegger’ in te delen¹³. Niet-professionele beleggers genieten meer bescherming dan professionele beleggers, bijvoorbeeld als het gaat om de informatievoorziening vanuit de beleggingsonderneming (zorgplicht). Professionele beleggers krijgen daarentegen vaak een breder aanbod aan financiële producten en de tarieven van vermogensbeheerders liggen doorgaans op een lager kostenniveau. Maar de beleggers moeten wel zelf de risico’s van de verschillende producten kunnen inschatten. De provincie Gelderland is een professioneel belegger in de zin van de Wet op het financieel toezicht (Wft). Tijdens de interviews wordt aangegeven dat hierover bij de Europese aanbesteding van het vermogensbeheer een juridische discussie heeft plaatsgevonden. Daar kwam uit dat de provincie zich, gezien de omvang van het vermogen, niet meer als niet-professioneel belegger kan voordoen. Het college van GS verwacht echter wel het hoogste niveau van zorgplicht van externe dienstverleners. De vermogensbeheerder en de custodian dienen de provincie materieel dezelfde bescherming te bieden als niet-professionele beleggers in de zin van de Wft, waar deze bescherming verder gaat dan die van een professioneel belegger. Dit heeft de provincie vastgelegd in de contracten met de beide partijen.

Een strategische keuze die recentelijk door de provincie is uitgewerkt is de keuze voor duurzaam beleggen. In het strategisch beleggingsplan 2011 is de visie van het college op verantwoord beleggen opgenomen. Daarin wordt aangegeven dat de externe vermogensbeheerder aan duurzaamheidscriteria moet voldoen, alsmede de financiële ondernemingen waarin wordt belegd. De visie is nader uitgewerkt in een recente statennotitie¹⁴ die in december 2011 aan Provinciale Staten is gestuurd. Provinciale Staten zijn begin 2012 door middel van een voorhangprocedure bij de verdere invulling en uitwerking betrokken.

¹² Markets in Financial Instruments Directive. Zie verder de verklarende woordenlijst in bijlage 5.

¹³ Formeel spreekt de MiFID van gekwalificeerde beleggers en niet-gekwalificeerde beleggers. Een provincie is volgens de MiFID een niet-gekwalificeerd belegger. De MiFID biedt geen mogelijkheden tot aanpassing van deze kwalificatie. De Wet op het financieel toezicht biedt deze mogelijkheden wel: via de opt-up regeling (Wft artikel 4.18c).

¹⁴ PS2011-936 Statennotitie Verantwoord beleggingsbeleid – wijziging Strategisch Beleggingsplan Vermogensbeheer 2011.

De provincie heeft bij de afwegingen over het beleggingsbeleid vooralsnog niet gekozen voor schatkistbankieren. Uit deskstudy en interviews blijkt dat (partieel) schatkistbankieren wel steeds als optie wordt meegenomen bij het maken van nieuwe afwegingen, maar dat hier vooralsnog niet voor gekozen is. Dit vanwege de lage rendementen en het niet per se lagere risico door de concentratie van de uitzettingen bij één partij.

Doelstelling en uitgangspunten treasurydeel

In de interviews wordt aangegeven dat de doelstelling van het treasurydeel is om op basis van een realistische liquiditeitsprognose een beslissing te kunnen nemen over wanneer, voor welk bedrag en voor welke termijn de liquide middelen tegen een bepaalde rentevergoeding kunnen worden uitgezet. De uitgangspunten hiervoor staan in de financiële verordening en de bijbehorende uitvoeringsregeling. Voor het uitzetten van middelen met een looptijd langer dan zes maanden moeten bijvoorbeeld tenminste twee offertes worden aangevraagd. De uitgangspunten voor het treasurydeel zijn in de periode 2009-2011 niet gewijzigd.

Risicoprofiel

Het beheersen van risico's is een van de belangrijkste aspecten van treasury. Het gaat daarbij zowel om financiële risico's (o.a. renterisico's, kredietrisico's, liquiditeitsrisico's) als om risico's voor de reputatie van de provincie, operationele risico's (o.a. menselijke fouten en falende systemen), organisatorische risico's (o.a. fraude en functiescheiding) en beleidsrisico's (risico's die samenhangen met de mate van duidelijkheid over beleid en richtlijnen). Voor een prudent en risicomijdend vermogensbeheer is het van belang dat de risico's die de provincie loopt in beeld zijn, met de bijbehorende richtlijnen, limieten en beheersmaatregelen.

De houding van de provincie Gelderland ten opzichte van risico's is niet gewijzigd sinds de rekenkamerbrief van december 2008. De provincie kiest uitdrukkelijk voor een risicomijdend profiel, waaraan het rendement ondergeschikt is. Dit wordt duidelijk in de verschillende beleidskaders aangegeven. Zo wordt als algemeen uitgangspunt in het Strategisch beleggingsplan 2011 vermeld dat het vermogen uit de verkoopopbrengst Nuon met een minimum aan risico moet worden belegd. De provincie heeft daarom restricties in het beleggingsplan opgenomen die strenger zijn dan de Wet Fido/Ruddo (zie tabel 1).

Tabel 1 Restricties provincie Gelderland

Wet Fido/Ruddo	Aanvullende restricties Gelderland																
<ul style="list-style-type: none"> • Landencriterium: alleen uitzetten in een lidstaat van de EER die minimaal over <u>AA-rating*</u> beschikt. • Ratingseisen financiële ondernemingen: <ul style="list-style-type: none"> – met looptijd < 3 maanden: minimaal A-rating* – met looptijd > 3 maanden: minimaal AA-minus rating* 	<ul style="list-style-type: none"> • Spreiding van het vermogen over verschillende instellingen respectievelijk obligaties. • Landencriterium: alleen uitzetten in een lidstaat van de EER met tenminste een <u>AAA-rating</u>, dit geldt zowel voor staatsleningen als financials (leningen bij financiële ondernemingen). • Aanvullende ratingeisen financials: <ul style="list-style-type: none"> – voor alle looptijden: minimaal AA-minus met een stabiele outlook voor de financial en het waardepapier. • Voor obligaties van AA-partijen (incl. AA-minus) geldt een maximale looptijd van zeven jaar. • In 2015 wil de provincie de verdeling tussen staatsleningen en financials hebben aangescherpt van 50%-50% tot 60%-40%. • Voor obligaties geldt de volgende verdeling: <table border="1" style="margin-left: 40px;"> <thead> <tr> <th></th> <th>Neutraal</th> <th>Min</th> <th>Max</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>AAA</td> <td>50%</td> <td>50%</td> <td>100%</td> </tr> <tr> <td>AA</td> <td>50%</td> <td>0%</td> <td>50%</td> </tr> <tr> <td>< AA</td> <td>0%</td> <td>0%</td> <td>5%</td> </tr> </tbody> </table> • Verder gelden restricties voor de duration van de gehele portefeuille (min. 3 jaar en max. 10 jaar). En restricties per debiteur: voor AAA-staatsleningen niet meer dan 25% bij één partij, voor AAA-financials niet meer dan 10% en voor staatsleningen en financials met een lagere rating niet meer dan 2,5% per debiteur. 		Neutraal	Min	Max	AAA	50%	50%	100%	AA	50%	0%	50%	< AA	0%	0%	5%
	Neutraal	Min	Max														
AAA	50%	50%	100%														
AA	50%	0%	50%														
< AA	0%	0%	5%														

* De rating moet zijn afgegeven door tenminste twee gezaghebbende ratingbureaus.

Bron: Wet Fido, Ruddo, Strategisch Beleggingsplan Vermogensbeheer Gelderland 2011

Als het gaat om het beheersen van specifieke risico's worden in het beleggingsplan alleen expliciet het valutarisico en uitbestedingsrisico genoemd. Het valutarisico wordt voorkomen doordat alle beleggingen plaatsvinden in euro's (dit is conform de Wet Fido). Omdat de provincie ervoor gekozen heeft het vermogensbeheer uit te besteden, is het van belang de hiermee gepaard gaande risico's te beheersen. In het strategisch beleggingsplan wordt vermeld dat Gedeputeerde Staten er zorg voor dragen dat de provincie in alle fasen van het beleggingsproces over voldoende deskundigheid beschikt om de uitbesteding professioneel te kunnen monitoren. Deels is deze deskundigheid al intern aanwezig, en deels wordt dit ingehuurd bij externe adviseurs.

Verder zijn de aanvullende restricties in het strategisch beleggingsplan in principe concrete beheersmaatregelen van verschillende risico's. Zo wordt het krediet-/tegenpartijrisico ondervangen door te beleggen in obligaties met de hoogste ratings. Voor staatsobligaties geldt hierbij de triple-A status en voor

financials minimaal de AA-minus status. Het concentratierisico wordt ondervangen door gespreide belegging: staatsobligaties van triple-A landen mogen maximaal 25% deel uitmaken van de beleggingsportefeuille, triple-A financials hebben een limiet van maximaal 10% van de portefeuille en financials met een lagere rating hebben een limiet van 2,5%. Het renterisico wordt ondervangen door obligaties met verschillende looptijden in de portefeuille op te nemen. Er wordt voor wat betreft het aflossingsregime gestreefd naar een ideaalcomplex van de obligaties, zodat er sprake is van een evenwichtige vrijval van middelen gedurende de looptijd van het stamkapitaal. Deze beheersmaatregelen geven inzicht in het risicobeheer van de provincie, maar een gestructureerd overzicht van de risico's ontbreekt in het beleggingsplan. Hierdoor is de koppeling tussen de risico's die de provincie heeft geïdentificeerd en gedefinieerd en de richtlijnen en limieten die zij daarvoor hanteert lastig te maken.

In het Handboek vermogensbeheer, dat voor het beheersen van de treasuryfunctie in de organisatie is opgesteld, is wel een overzicht opgenomen van de risico's die de provincie heeft geïdentificeerd. Alleen worden daarbij geen richtlijnen en limieten aangegeven. In het Handboek vermogensbeheer worden de activiteiten beschreven voor het meten, analyseren en beheersen van beleggingsrisico's (waaronder kredietrisico's, concentratierisico's en beleidsrisico's), het ervoor zorg dragen dat de vermogensbeheerder binnen mandaat handelt (uitbestedingsrisico's) en het beheren van operationele risico's. De processen voor het beheersen van deze risico's zijn onderdeel van het risicomanagement van de treasuryfunctie.

Risicomanagement

De provincie heeft in het kader van risicomanagement gezorgd voor drie fases van controle op het beheer van de portefeuille:

1. De eerste lijnscontrole vindt plaats bij de vermogensbeheerder. Deze controleert – voorafgaand aan de aankoop – of de belegging past binnen de restricties van het Strategisch beleggingsplan (pre-trade controle). Pas nadat de belegging akkoord is bevonden, geeft de vermogensbeheerder de aankoopopdracht door aan de custodian die de transactie verwerkt. Naast de pre-trade controles voert de vermogensbeheerder ook periodiek een post-trade controle uit op de beleggingsportefeuille. Hierbij wordt beoordeeld of alle stukken in de portefeuille aan de restricties voldoen. Wanneer er afwijkingen zijn, rapporteert de vermogensbeheerder dit aan de provincie.
2. De tweede lijnscontrole wordt uitgevoerd door de custodian. Dit is een onafhankelijke bank die de fysieke stukken bewaart (custody) en de transacties van de vermogensbeheerders administratief verwerkt (clearing

en settlement). Provincie Gelderland heeft een overeenkomst met de KAS BANK gesloten voor het uitvoeren van deze taken. De KAS BANK controleert dagelijks of alle aankopen voldoen aan de restricties uit het Strategisch beleggingsplan (compliance monitor). Bij overtredingen van de restricties wordt de provincie ingelicht.

3. De provincie voert een derde lijnscontrole uit. Hiervoor worden de trade-overzichten en andere rapportages van de vermogensbeheerder beoordeeld. Als uit de compliance monitor van de custodian blijkt dat de restricties zijn overschreden, heeft de provincie de eindverantwoordelijkheid om actie te ondernemen. De provincie zal eerst de vermogensbeheerder om een verklaring vragen. Deze verklaring wordt – samen met de gegevens van de custodian – door de provincie afgewogen en op basis daarvan wordt de vervolgstap bepaald. Hierbij zijn drie opties mogelijk:
 - het verkopen van de stukken en daarmee de overtreding opheffen;
 - het aanpassen van het strategisch beleggingsplan en hiermee de overtreding oplossen; of
 - de overtreding tijdelijk toestaan en hier melding van maken richting het bestuur.

Buiten de bovengenoemde reguliere controles, voert de provincie minstens een keer per twee jaar of als de situatie daarom vraagt meerdere risicoscans uit op de beleggingsportefeuille. Bij de risicoscan worden alle risico's nagelopen en beoordeeld. De uitkomst van de periodieke risicoscan wordt besproken in de Klankbordgroep vermogensbeheer. Op basis daarvan kunnen het beleggingsproces, het Strategisch beleggingsplan of de beheersmaatregelen worden aangepast. Dit is bijvoorbeeld gebeurd eind 2010, waarbij de risicoscan tot aanscherpingen in het Strategisch beleggingsplan heeft geleid om interpretatieverschillen met de vermogensbeheerder te voorkomen.

Tot slot wordt naast de periodieke risicoscan minimaal een keer per twee jaar een controle uitgevoerd op de samenstelling van de beleggingsportefeuille. Dit gebeurt in de vorm van een second opinion. Deze second opinion wordt eveneens aan de Klankbordgroep voorgelegd en levert input voor verdere bijstellingen van het proces, het beleid en de beheersmaatregelen.

3.2 Organisatie

Belangrijkste ontwikkelingen 2009-2011:

- Het vermogensbeheer is per 1 december 2010 uitbesteed aan ING Asset Management. In de periode daarvoor is het tijdelijk ondergebracht bij BNG.
- Per 1 september 2009 is de Klankbordgroep Vermogensbeheer ingesteld als adviesorgaan voor GS.
- De treasuryfunctie is zowel kwantitatief als kwalitatief versterkt.
- De provincie heeft een crisisscenario opgesteld en geoefend, zodat snel beslist kan worden bij acute onvoorziene situaties op de financiële markten.

Aandachtspunten:

- Geen.

In figuur 1 op de volgende bladzijde is de huidige organisatie van het vermogensbeheer in beeld gebracht. Daarbij zijn ook de taken van de verschillende organen aangegeven. In het vervolg van deze paragraaf brengen we de belangrijkste ontwikkelingen bij de drie segmenten beleidsformulering & toezicht, uitvoering en control in beeld.

26

Driemaal budgetrecht: beheren, besteden en bestemmen

Beleidsformulering en toezicht op de uitvoering

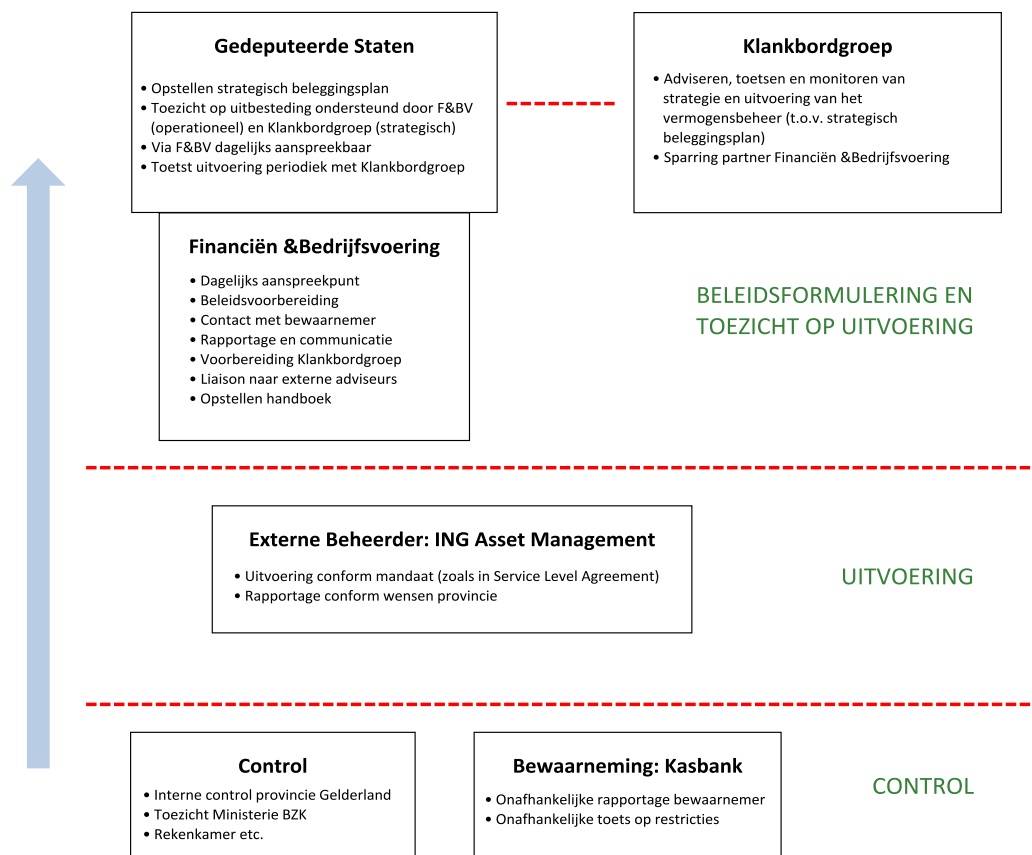
De belangrijkste ontwikkeling binnen het segment beleidsformulering en toezicht is de instelling van de Klankbordgroep Vermogensbeheer. Daarnaast is de treasuryfunctie in de periode 2009-2011 zowel kwalitatief als kwantitatief versterkt.

Klankbordgroep Vermogensbeheer

De Klankbordgroep Vermogensbeheer is op 1 september 2009 ingesteld. Het doel van de Klankbordgroep is het adviseren van het Gedeputeerde Staten over de strategie en de uitvoering van het vermogensbeheer¹⁵. In de Klankbordgroep hebben twee leden van Gedeputeerde Staten zitting (de 1^e en 2^e portefeuillehouder financiën), het hoofd van de afdeling Financiën & Bedrijfsvoering (F&BV), de teammanager Strategie F&BV en een ambtelijk secretaris. De vermogensbeheerder ING is vaste genodigde. Door deze samenstelling is de kennis over vermogensbeheer op ambtelijk en bestuurlijk niveau gebundeld. Daarnaast is op aanvraag externe expertise beschikbaar. Op deze wijze is geborgd dat er voldoende kennis aanwezig is om de toezichtfunctie op professionele wijze in te vullen.

¹⁵ Handboek Vermogensbeheer provincie Gelderland (4 november 2010), pp. 20.

Figuur 1 Organisatie van het vermogensbeheer en taken verschillende organen



Bron: Strategisch Beleggingsplan Vermogensbeheer 2011

De Klankbordgroep komt tenminste vier keer per jaar bijeen. Op de agenda staan onder meer het strategische beleggingsbeleid, de belangrijkste ontwikkelingen van de portefeuille, ontwikkelingen in de markt, afstemming met de vermogensbeheerder en advisering aan GS en PS. De Klankbordgroep wordt ambtelijk voorbereid door de ambtelijke adviescommissie vermogensbeheer. Hierin hebben de afdelingsmanager Financiën (voorzitter), de teammanager Strategie F&BV, medewerkers van het team vermogensbeheer, de externe adviseur en een secretaresse zitting. Deze commissie komt zes keer per jaar bijeen. De ambtelijke commissie heeft als belangrijkste taken het toetsen van de vermogensbeheerfunctie, het voorbereiden van de vergaderingen van de Klankbordgroep en het adviseren van het management.

De externe adviseur die zitting heeft de ambtelijke adviescommissie en daarnaast op aanvraag beschikbaar is, is hoogleraar aan de Universiteit van Maastricht. Hij adviseert vanuit een onafhankelijke positie over het treasurybeleid. Momenteel is hij betrokken bij het incorporeren van het begrip duurzaamheid in het beleggingsbeleid.

Versterking treasuryfunctie

In vergelijking met 2008 is de treasuryfunctie (voor het vermogensbeheer en de treasury) zowel in kwantiteit als kwaliteit versterkt. De omvang is van 0,5 naar 1,6 fte gegroeid in de periode 2009-2011. In de interviews wordt aangegeven dat er daarmee voldoende capaciteit beschikbaar is om de activiteiten voor het vermogensbeheer en de treasury uit te voeren. Daarnaast is er geïnvesteerd in de competenties van de treasuryfunctionarissen. Er worden cursussen en opleidingen gevolgd en contractueel is vastgelegd dat de vermogensbeheerder investeert in de kennis bij de provincie.

Werkprocessen en crisisscenario

De rolverdeling en activiteiten van de verschillende organen zijn beschreven in het Handboek vermogensbeheer. Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn daarmee duidelijk belegd. Ook zijn de verschillende processen en procedures voor de uitvoering van de treasuryfunctie in het handboek beschreven. Een onderdeel van het besluitvormingsproces is het crisisscenario. In dit scenario wordt beschreven wat er gebeuren moet bij acute onvoorziene situaties op de financiële markten en wie daarbij aan zet zijn. Dit scenario treedt bijvoorbeeld in werking als een financiële instelling waar de provincie geld heeft uitgezet in ernstige financiële moeilijkheden dreigt te raken. In de interviews wordt aangegeven dat het crisisscenario in het najaar van 2011 getest is. Het was een realistische test, aangezien slechts een enkeling op de hoogte was van de oefening. De oefening heeft bijgedragen aan de verdere ontwikkeling van het scenario. Overigens hoeft dit niet altijd te leiden tot transacties, dit gebeurt alleen in uitzonderlijke gevallen conform het buy-and-hold beleid.

Uitvoering

Na de Nuon-aandelenverkoop in 2009 heeft de provincie besloten het vermogensbeheer uit te besteden door middel van een Europese aanbestedingsprocedure. Omdat deze procedure gezien de complexiteit geruime tijd zou duren, heeft de provincie het vermogen per juli 2009 tijdelijk ondergebracht bij BNG Capital Management. Dit om geen rente-inkomsten verloren te laten gaan. Op 6 juli 2010 hebben GS besloten om de definitieve opdracht te verlenen aan ING Asset Management. De keuze voor deze partij is gemaakt op basis van economische redenen¹⁶.

De overeenkomst met ING Asset Management is op 6 september 2010 ondertekend. Onderdeel van de overeenkomst is de Service Level Agreement (SLA), waarin onder andere het beleggingsbeleid, de inrichting van het beheer, de klantbediening en beleggingshandelingen concreet zijn uitgewerkt. In eerste

¹⁶ Zie Statennotitie PS2010-610 Aanbesteding vermogensbeheer – resultaat offertefase (6 juli 2010).

instantie is een bedrag van € 1,8 miljard in beheer gegeven bij ING. Per 30 september 2011 bedraagt de omvang van de beleggingsportefeuille € 2,75 miljard.

Control

Toetsing van het gehele beleggings- en besluitvormingsproces vindt zowel intern als extern plaats. Intern door de afdeling Control en extern door het Ministerie van BZK (Inspectie Financiën Lagere Overheden), de provinciale accountant, de rekenkamer en uiteraard de custodian.

Verbijzonderde Interne Controle

Het vermogensbeheer en de treasury maken deel uit van de Verbijzonderde Interne Controle (VIC). De controle verschilt tussen het vermogensbeheer en de treasury omdat de beheersorganisatie van beide onderdelen van de treasuryfunctie verschillend is. Bij de VIC van de treasury worden onder andere de transacties, functiescheiding, parafen en aansluiting op de provinciale regelgeving getoetst aan de hand van een checklist. De controle is met name gegevensgericht. De meest recente controle van 2011 heeft geen belangrijke aandachtspunten opgeleverd.

Tijdens de VIC van het vermogensbeheer wordt de beheersorganisatie getoetst aan de hand van het Strategisch beleggingsplan en het Handboek vermogensbeheer. Uit de controle van 2011 is gebleken dat de controletechnische functiescheiding adequaat is, dat de gegevens van de vermogensbeheerder en de custodian op elkaar aansluiten en dat de beleggingsportefeuille geen nieuwe afwijkingen ten opzichte van het Strategisch beleggingsplan kent (alleen de al geconstateerde, zoals de Spaanse obligaties).

Functiescheiding

De VIC valt onder verantwoordelijkheid van de concerncontroller. De VIC wordt uitgevoerd door medewerkers die geen beschikkende, bewarende, registrerende of controlerende functie hebben binnen het vermogensbeheer en de treasury.

Voor het vermogensbeheer zit de beheersorganisatie er nu als volgt uit:

- beschikkende functie: ING Asset Management op basis van mandaat middels GS-besluiten
- bewarende functie: KAS BANK
- controlerende functie: cluster vermogensbeheer/treasury en de KAS BANK (compliance monitor)
- registrerende functie: KAS BANK/Financiële administratie
- overall controle: afdeling Control

De besluitvorming vindt plaats door Gedeputeerde Staten. Binnen de afdeling Financiën is daarnaast scheiding aangebracht door een front-office vermogensbeheer/treasury en een back-office. De back-office is

verantwoordelijk voor het rekeningenbeheer, de bankmutaties, de bankrelaties en de controle op de front-office. De front-office is verantwoordelijk voor het doen van voorstellen voor bankrelaties, contacten met de vermogensbeheerder en de custodian, de controle op beide externe partijen, de beleidsvoorbereiding voor het vermogensbeheer en advisering aan het management, de gedeputeerde financiën en GS.

Met ingang van 2011 heeft de provincie het voeren van de beleggingsadministratie van het vermogensbeheer uitbesteed aan de KAS BANK. Per maand rapporteert de custodian over de boekhoudkundige mutaties voor de aankoop en verkoop van obligaties. Deze worden vervolgens ingelezen door de financiële administratie. Omdat de KAS BANK ook verantwoordelijk is voor de controle op de transacties van de vermogensbeheerder, ontstaat hierdoor een risico op functievermenging. Om dit te voorkomen en te waarborgen dat er sprake is van een betrouwbare administratie, heeft de provincie een externe accountant opdracht gegeven om de gevoerde beleggingsadministratie van de custodian te controleren.

Voor wat betreft de functiescheiding in het treasurydeel, hebben we in de rekenkamerbrief van 2008 opgemerkt dat dit nog niet volledig was doorgevoerd. Voorheen was de concerncontroller (toezicht op de treasuryfunctie) namelijk dezelfde persoon als het hoofd concernstaf (uitvoering van de treasuryfunctie). Door middel van verschillende waarborgen werden nadelige effecten van deze functievermenging zoveel mogelijk voorkomen. Sinds de reorganisatie per 1 januari 2009 zijn de functies van uitvoering en controle echter formeel gescheiden. De functiescheiding is daarmee voor het treasurydeel volledig doorgevoerd.

Accountant

De controle van de VIC op treasury en vermogensbeheer wordt door de provinciale accountant gereviewed tijdens de interim-controle. Uit de meest recente controle van de accountant (eind 2011) komen geen ernstige aandachtspunten voor het vermogensbeheer naar voren¹⁷. De accountant adviseert de provincie om in deze economisch onzekere tijden actief de afwijkingen van het Strategisch beleggingsplan te blijven volgen. Ook wijst de accountant op het risico op functievermenging bij de KAS BANK. Daarnaast geeft de accountant aan dat het Handboek vermogensbeheer nog niet helemaal is afgerond, waaronder het onderdeel over de personele organisatie, en dat sommige in het handboek beschreven werkzaamheden nog niet zijn uitgevoerd. Zo was een deel van de verbijzonderde interne controles op het vermogensbeheer tijdens de interim-controle nog niet uitgevoerd. De

¹⁷ Brief van Deloitte Accountants BV inzake vragen afstemmingsoverleg PS2012-127 (11 januari 2012).

accountant adviseert daarom om de ontwikkelingen hierin nauwgezet te blijven volgen. De rekenkamer onderschrijft de opmerkingen van de accountant en benadrukt het belang om het handboek verder aan te vullen met de wijze waarop de competentieontwikkeling en deskundigheidsbevordering bij de treasuryfunctionarissen worden geborgd.

3.3 De beleggingsportefeuille

Belangrijkste ontwikkelingen 2009-2011:

- Sinds 2008 is het gemiddeld belegd vermogen van de provincie gestegen van circa € 500 miljoen per maand naar € 2,76 miljard.
- De provincie monitort actief de afwijkingen van de beleggingsportefeuille ten opzichte van het Strategisch beleggingsplan, zoals de Spaanse obligaties. Overschrijdingen van limieten worden besproken in de Klankbordgroep.

Aandachtspunten:

- Geen.

Met de beleggingsportefeuille wordt concreet invulling gegeven aan het Strategisch beleggingsplan. De omvang van de beleggingsportefeuille is ten opzichte van de rekenkamerbrief uit 2008 aanzienlijk gestegen. Het gemiddeld uitgezet vermogen door de treasuryfunctie bedroeg in de periode 2007-2008 maandelijks ongeveer € 505 miljoen¹⁸. Per 30 september 2011 bedraagt de beleggingsportefeuille in totaal € 2,76 miljard¹⁹. Daarnaast zet de provincie op korte en middellange termijn middelen uit in deposito's via het treasurydeel. Per juli 2011 ging dit om circa € 370 miljoen aan beschikbare liquide middelen²⁰. In deze paragraaf geven we een beeld van de beleggingen die op lange termijn zijn uitgezet.

Verdeling van de beleggingsportefeuille over landen

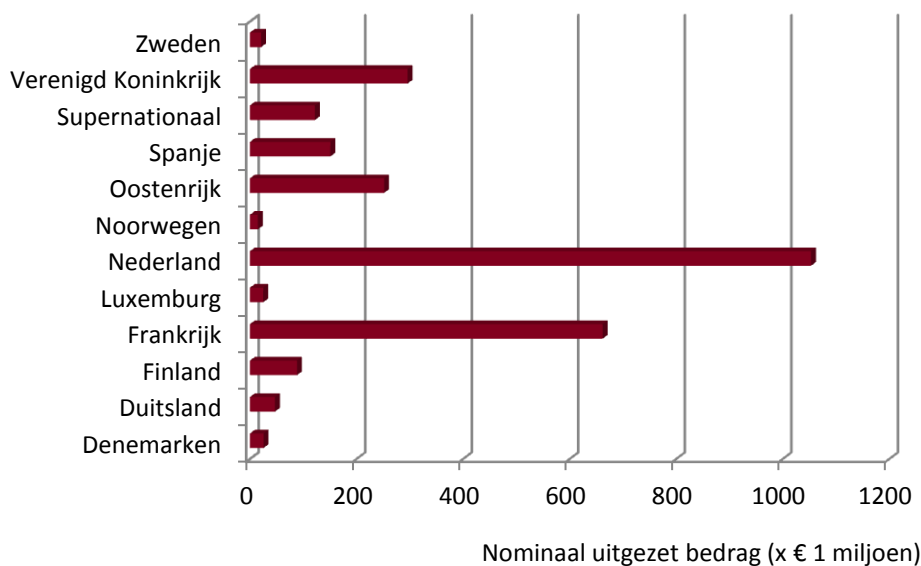
In figuur 2 op de volgende bladzijde is de beleggingsportefeuille van de provincie Gelderland op 31 december 2011 weergegeven verdeeld over de landen waar geld is uitgezet.

¹⁸ Rekenkamer Oost-Nederland (december 2008) *Treasuryfunctie van de provincie Gelderland*, pp. 5.

¹⁹ *Provinciale beleggingsportefeuille provincie Gelderland (31 december 2011)*.

²⁰ *Beleidsbegroting 2012 provincie Gelderland*, pp. 161.

Figuur 2 Verdeling portefeuille over land van uitgifte



Bron: Beleggingsportefeuille provincie Gelderland (31 december 2011)

De provincie heeft een groot deel van het vermogen in Nederland uitgezet (ruim € 1 miljard). Ongeveer een kwart van dit bedrag (€ 250 miljoen) is in 2009 door de provincie zelf uitgezet bij de BNG in de vorm van een onderhandse lening van 10 jaar. De reden die hiervoor genoemd wordt, is risicospreiding. De rest van het vermogen is uitgezet door de externe vermogensbeheerder. Circa € 600 miljoen daarvan staat in Frankrijk uit. In het Strategisch beleggingsplan is aangegeven dat alleen uitgezet mag worden in lidstaten van de Europese Economische Ruimte met tenminste een AAA-rating. Bij aankoop van de obligaties is hier aan voldaan. Maar door de situatie op de financiële markten is de rating van sommige landen in de tussentijd verlaagd. In de tabel 2 op de volgende pagina staan de ratings per januari 2012 van de landen waarvan de kredietwaardigheid door tenminste één ratingbureau²¹ verlaagd is, tussen haakjes staat de 'outlook' (toekomstverwachting) van het ratingbureau over de kredietwaardigheid van het land.

²¹ De (werkwijze van de) ratingbureaus worden ten tijde van het opstellen van deze rapportage stevig bekritiseerd. Er gaan geluiden op om te komen tot een Europees ratingbureau.

Tabel 2 Ratings per januari 2012

Land	Moody's	Fitch	Standard & Poor's
Spanje	A1 (neg)	AA- (neg)	A (neg)
Oostenrijk	Aaa (stable)	AAA (stable)	AA+ (neg)
Frankrijk	Aaa (stable)	AAA (stable)	AA+ (neg)

Bron: The Guardian (www.guardian.co.uk) Credit ratings: how Fitch, Moody's and S&P rate each country (14 januari 2012)

Zoals uit het ratingoverzicht blijkt, liggen momenteel de grootste risico's bij de uitzettingen in Spanje. De provincie heeft per 31 december 2011 voor € 151 miljoen aan Spaanse obligaties in bezit. Dit zijn allemaal obligaties van Spaanse financiële instellingen (banken). Naar aanleiding van de downgrading van Spanje eind april 2010 van AAA naar AA heeft de provincie in mei 2010 besloten om alle Spaanse obligaties in de portefeuille te verkopen. Hierbij is bepaald dat de stukken alleen verkocht mogen worden als er koerswinst wordt behaald ten opzichte van het oorspronkelijke moment van aankoop. Dit betekent dat de marktwaarde van de obligaties hoger moet zijn dan het bedrag dat de provincie er oorspronkelijk voor betaald heeft. Voor de Spaanse staatsobligaties (circa 40% van het totaal aan Spaanse obligaties) is dit inmiddels gelukt, deze zijn met een positief resultaat verkocht. De bankobligaties zijn nog niet verkocht. De provincie heeft in eerste instantie een jaar uitgetrokken voor de verkoop van de Spaanse obligaties. Deze termijn is in februari 2011 met een jaar verlengd. Uit deskstudy en de interviews blijkt dat de provincie alert is op het tegenpartijrisico in Spanje. De Spaanse obligaties zijn een vast agendapunt tijdens de bijeenkomsten van de Klankbordgroep. Daarbij wordt telkens de afweging gemaakt tussen het nemen van het verlies en de verwachtingen over toekomstige aflossingen en rentebetalingen op de obligaties. In de interviews wordt aangegeven dat de provincie als belegger bij het maken van dergelijke afwegingen een bredere rol heeft dan een particuliere belegger. Daarnaast leert de praktijk dat markten zich ook snel weer kunnen herstellen. Dit is bijvoorbeeld bij Dexia het geval²². Begin oktober 2011 stond deze Frans-Belgische bank op instorten en werd in de media gesuggereerd dat de provincie het belegde vermogen bij deze bank van € 102 miljoen kwijt zou raken, maar inmiddels hebben de Franse, Belgische en Luxemburgse overheden de bank gered en staatsgaranties afgegeven voor de obligatieleningen. De obligaties bij Dexia hebben momenteel nog steeds een triple A-status. De provincie geeft hierover in de interviews aan dat het niet altijd gewenst is om snel tot verkoop over te gaan. Dan gaat de provincie mee in de paniek. Het besluit dat is genomen over de verkoop van de Spaanse obligaties kan daarom ook altijd nog teruggedraaid worden.

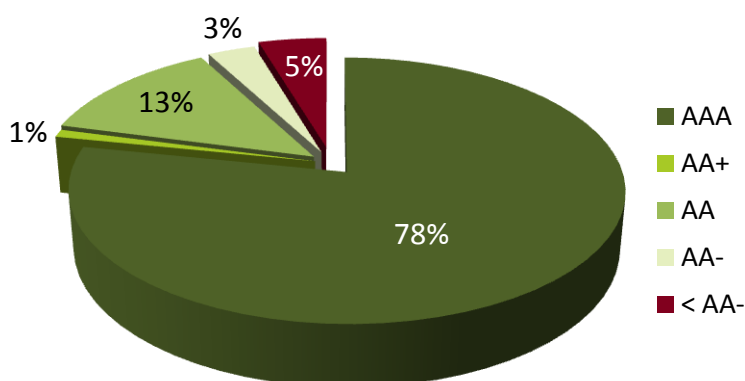
²² Zie artikel De Gelderlander "Gelderland heeft 102 miljoen belegd bij Dexia" (6 oktober 2011).

Voor de twee overige landen uit tabel 2 (Oostenrijk en Frankrijk) geldt dat alleen Standard & Poor's de rating van het land heeft verlaagd. De provincie heeft als voorwaarde in het beleggingsplan opgenomen dat de hoogste twee ratings van de drie ratingbureaus gelden als criterium en dat de een na hoogste rating daarbij leidend is. Volgens deze voorwaarde voldoen de uitzettingen in Oostenrijk en Frankrijk aan het landencriterium uit het Strategisch beleggingsplan.

Verdeling van de beleggingsportefeuille naar rating

Naast het landencriterium is de rating van de instelling die de obligatie uitgeeft van belang. Dit kunnen overheden of financiële instellingen zijn. Voor staatsobligaties geldt dezelfde rating als het land, deze dienen dus AAA te zijn. Voor financiële instellingen heeft de provincie bepaald dat de instellingen en het waardepapier dat zij uitgeven tenminste een AA-minus status moeten hebben. In figuur 3 hebben we de Gelderse beleggingsportefeuille verdeeld over de ratings van de obligaties op 31 december 2011.

Figuur 3 Overzicht van de beleggingsportefeuille naar rating op 31 december 2011



Bron: Beleggingsportefeuille provincie Gelderland (31 december 2011)

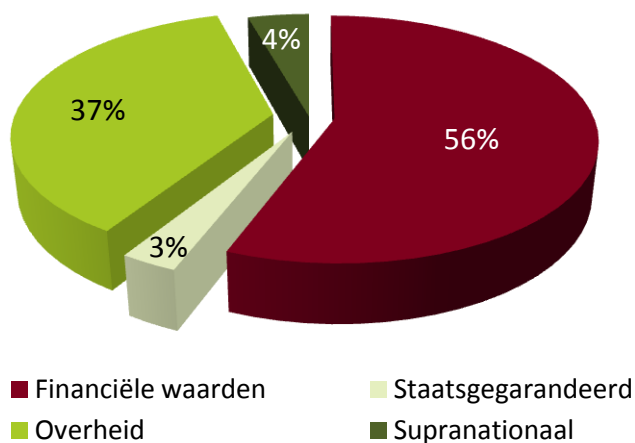
Bijna 80% van de obligaties in de Gelderse portefeuille heeft een AAA status. Ongeveer 5% van de obligaties heeft een rating lager dan AA-minus. Dit zijn obligaties van financiële ondernemingen in Noorwegen, Verenigd Koninkrijk, Nederland en Duitsland. In het Strategisch beleggingsplan is vastgelegd dat het totaal van de obligaties met een lagere rating dan AA-minus niet groter mag zijn dan 5% van de portefeuille. Deze grens is dus per 31 december 2011 bijna bereikt (exact is het 4,6%). Ter vergelijking: het percentage obligaties met een rating lager dan AA-minus was op 30 september 2011 nog 0%. Door een aantal

downgrades in de afgelopen drie maanden is de limiet opeens actueel geworden. Dit geeft aan dat het in de huidige economisch onzekere tijden van belang is dergelijke limieten goed te blijven volgen en waar mogelijk bij te sturen. Uit deskstudy en de interviews blijkt dat de provincie hier alert op is. Overschrijdingen van limieten worden besproken in de Klankbordgroep.

Verdeling van de beleggingsportefeuille naar segment

In figuur 4 is aangegeven hoe de beleggingsportefeuille per 31 december 2011 is ingedeeld naar segment. De gewenste verdeling over segmenten (staatsleningen versus financials) is in 2011 in het Strategisch beleggingsplan aangescherpt van 50%-50% naar 60%-40%. Hierbij hanteert de provincie een bandbreedte van 10%.

Figuur 4 Beleggingsportefeuille per segment



Bron: Beleggingsportefeuille provincie Gelderland (31 december 2011)

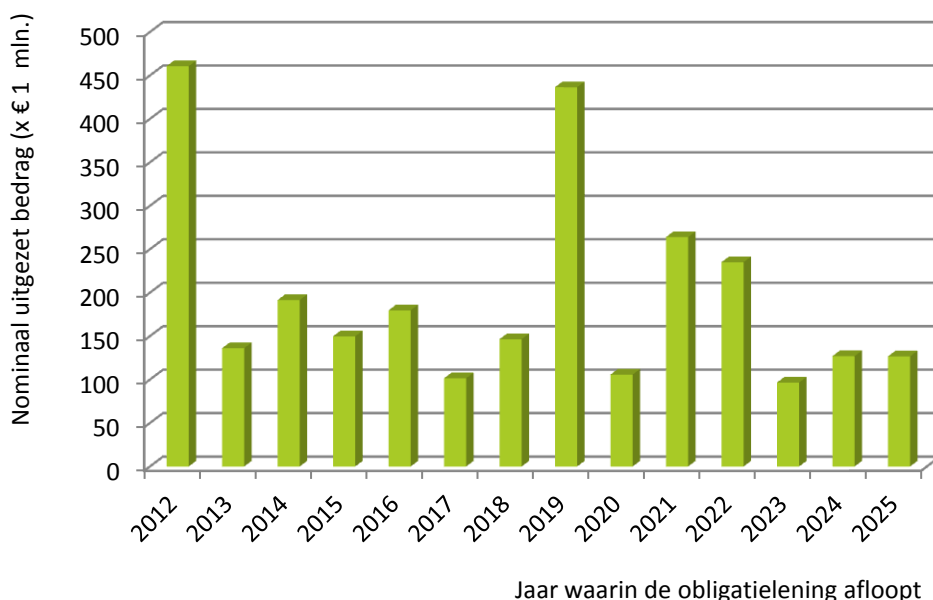
In het Strategisch beleggingsplan wordt aangegeven dat met 'staatsleningen' alleen obligaties worden bedoeld die uitgegeven zijn door overheden, inclusief supranationale overheden. In het laatste geval gaat het expliciet om obligaties van de European Investment Bank. Samen vormen deze obligaties 41% van het totaal aan obligaties in de beleggingsportefeuille. Het overige deel is bij financiële instellingen belegd. Drie procent daarvan is belegd in staatsgegarandeerde obligaties. Dit zijn obligaties die door financiële instellingen zijn verstrekt, maar waarvoor de betreffende overheid een garantie heeft afgegeven. Met deze indeling voldoet de provincie aan de limieten uit het Strategisch beleggingsplan, maar daarbij worden wel de volledige bandbreedtes benut. Aangezien de provincie in 2015 de verdeling tussen staatsleningen en

financials wil hebben aangescherpt van 50%-50% tot 60%-40%, zullen in de komende tijd alleen staatsobligaties worden aangekocht.

Verdeling van de beleggingsportefeuille naar looptijd

Sturing vindt in een buy-and-hold portefeuille voornamelijk plaats op basis van nieuwe kasstromen en herbelegging van vrijvallende obligatieleningen. Het is daarom van belang goed inzicht te hebben in de looptijden van de obligatieleningen. Deze dienen te zijn afgestemd op de liquiditeitsprognose. In figuur 5 hebben we de looptijden van de obligatieleningen uit de beleggingsportefeuille in beeld gebracht.

Figuur 5 Verdeling portefeuille over einddatum van de obligatielening



Bron: Beleggingsportefeuille provincie Gelderland (31 december 2011)

De provincie streeft naar een zogeheten replicating portefeuille (ideaalcomplex). In een replicating portefeuille worden de looptijden zodanig gekozen dat er sprake is van een evenwichtige indeling van de portefeuille voor de totale looptijd van het stamkapitaal (in beginsel oneindig). Als voorbeeld: de portefeuille wordt verdeeld in een aantal looptijdtranches waarbij er elke periode een bedrag van € 200 miljoen vrijvalt aan aflopende leningen die vervolgens herbelegd worden in langlopende leningen. Het voordeel van een evenwichtige vrijval van middelen is dat de renterisico's worden beperkt. Op het moment dat een lening afgelost wordt en herbelegd kan worden, kan de kapitaalmarktrente namelijk (veel) hoger of lager zijn dan van te voren was

verwacht. Hierdoor kan het rendement van het nieuw te beleggen deel hoger of lager uitvallen. Om te voorkomen dat de herbeleggingen te veel invloed hebben op de rendementsverwachting (dit is van belang voor het realiseren van een stabiele kasstroom voor de MIG) is een gelijkmatige vrijval wenselijk. In figuur 5 is te zien dat de looptijden redelijk evenwichtig verdeeld zijn over de komende jaren, met uitschieters in 2012 en 2019. In 2012 heeft dit met name te maken met een aantal kortere termijn uitzettingen die zijn gedaan in de periode 2009-2011. In 2019 wordt de uitschieter verklaard door de 10-jarige onderhandse lening die de provincie in 2009 met BNG heeft afgesloten van € 250 miljoen. Dit bedrag wordt in 2019 afgelost.

Andere beleggingsproducten

De provincie belegt momenteel alleen langlopend in obligaties (staatsobligaties en obligaties van financiële instellingen) en kortlopend via deposito's en spaarrekeningen. De provincie heeft geen derivaten (opties, swaps) lopen.

3.4 Liquiditeitsprognose

Belangrijkste ontwikkelingen 2009-2011:

- De liquiditeitsprognose is afgestemd op het vermogensbeheer. Bij tijdelijke overschotten worden middelen aan ING overgedragen.

Aandachtspunten:

- De liquiditeitsprognose kan verder geoptimaliseerd worden, door:
 - het borgen van de informatievoorziening tussen de treasuryfunctie en de budgethouders met inzicht in de bestedingsritmes van grote programma's en projecten.

Voor inzicht in de toekomstige tekorten en overschotten van liquide middelen is het van belang dat de provincie over een gedegen liquiditeitsplanning beschikt. Een liquiditeitsplanning is een prognose van de verwachte in- en uitgaande geldstromen. De liquiditeitsprognose dient zo nauwkeurig mogelijk te zijn omdat de provincie op basis hiervan tijdig actie kan ondernemen om tekorten aan te vullen en overschotten uit te zetten. De looptijden van de deposito's en obligaties worden hierop afgestemd. Hiermee kan provincie de renterisico's zoveel mogelijk minimaliseren en daarmee zijn ook de liquiditeitsrisico's goed inzichtelijk.

Opstellen van de liquiditeitsprognose

De liquiditeitsprognose wordt opgesteld door de back-office van de treasuryfunctie. De verwachte inkomsten en uitgaven worden per week en per dag, tot een jaar vooruit in beeld gebracht. Daarbij worden aan de inkomstenkant onder andere de wekelijkse bijdrage uit het provinciefonds, de doeluitkeringen en opcenten betrokken. Voor de uitgaven wordt gewerkt met een uit ervaring gegeven weekgemiddelde aan financiële verplichtingen. Daarnaast zijn er aanwijsbare verplichtingen op datum, zoals de salarissen. Per dag wordt de liquiditeitsbehoefte gepland om ervoor te zorgen dat de provincie aan haar financiële verplichtingen kan voldoen. De liquiditeitsprognose wordt wekelijks besproken met de front-office. Als er sprake is van een tijdelijk overschot worden er extra middelen uitgezet. Ook kan op basis van de liquiditeitsprognose worden besloten om meer middelen voor een langere periode uit te zetten via de vermogensbeheerder. Zo kan het rendement geoptimaliseerd worden met tijdelijke overschotten.

Afstemmen liquiditeitsprognose op bestedingen

De beleidsafdelingen binnen de provincie beschikken over actuele informatie van de verplichtingen en geplande bestedingen bij de programma's en projecten. De afspraak is dat wanneer er grote afwijkingen zijn ten opzichte van de plannings (meer dan € 1 miljoen), deze informatie door de budgethouder wordt doorgegeven aan de treasuryfunctie. Het ingeplande weekgemiddelde kan dan worden aangepast met de gewijzigde informatie. Op deze wijze kan tijdig gesignaleerde onderbesteding in de liquiditeitsprognose verwerkt worden. Uit de interviews blijkt dat het afstemmingproces van de treasuryfunctie en de afdelingen wel bekend is in de organisatie, maar nog niet geborgd. Hierover wordt opgemerkt: *“Het besef dat de begroting moet worden bijgesteld wanneer er bijvoorbeeld vertraging in een project is ontstaan is aanwezig, het doorgeven van de informatie aan de treasurer is nog wat minder vanzelfsprekend”*. Op dat punt is er nog verbetering mogelijk.

3.5 Informatievoorziening aan Provinciale Staten

Belangrijkste ontwikkelingen 2009-2011:

- PS zijn de laatste helft van 2011 vaker geïnformeerd dan alleen via de planning & control-documenten. Dit omdat de economische situatie daar aanleiding toe gaf.

Aandachtspunten:

- PS worden geïnformeerd over het beleggingsbeleid en (te verwachten) ontwikkelingen. De informatie is enerzijds (te) uitgebreid (bijvoorbeeld rentevisie), anderzijds ontbreekt informatie om goed te kunnen controleren (bijvoorbeeld liquiditeitsprognose).
- PS worden geïnformeerd over de resultaten van het beleggingsbeleid. In toenemende mate kunnen zij de resultaten afzetten tegen het beoogde rendement. Een rendementsdoelstelling is daarnaast van belang om de resultaten mee te kunnen vergelijken.

Rekenkamerbrief treasury

Uit het onderzoek naar de treasuryfunctie dat de rekenkamer eind 2008 heeft uitgevoerd kwam naar voren dat de provincie een prudent en risicomijdend treasurybeleid hanteert.

In de rekenkamerbrief over dit onderzoek zijn voor Gelderland tien aanbevelingen opgenomen. De aanbevelingen die te maken hebben met de informatievoorziening aan PS²³ worden hierna weergegeven:

1. De rekenkamer geeft PS in overweging om GS te vragen regelmatig rendementscijfers (vergelijking met Euribor-rente) op te leveren. Op deze wijze kunnen PS beter in staat worden gesteld om de juiste verhouding tussen risico en rendement in het kader van het gevoerde treasurybeleid te volgen.
2. Overweeg om GS op te dragen een preciezer beeld van de liquiditeitsprognose op langere termijn te creëren zodat het mogelijk wordt gelden langer uit te zetten. Daarmee kan een qua uitzettingsduur gevarieerdere uitzettingsportefeuille worden verkregen, waardoor renterisico's worden verkleind.

Het rapport over treasury is op 28 januari 2009 besproken in de Statencommissie ABF. PS hebben het rapport op 11 februari 2009 voor kennisgeving aangenomen.

²³ Met uitzondering van de informatie over het nazorgfonds omdat dit fonds buiten het kader van dit onderzoek valt.

Kaders

In de begrotingen worden de kaders van de treasuryfunctie uiteengezet. Naast de wettelijke kaders (Wet Fido en de Ruddo) gaat het daarbij om de Financiële verordening Gelderland (vastgesteld door PS) en de uitvoeringregeling Financiële verordening Gelderland (vastgesteld door GS). Expliciet wordt vermeld dat het uitzetten of aantrekken van middelen uitsluitend gebeurt ten behoeve van de uitoefening van de publieke taak.

Volgens de Handreiking Treasury 2011 van het Rijk hebben PS de volgende rol:

- PS bepalen binnen wet- en regelgeving de kaders van de financieringsfunctie in de financiële verordening;
- PS stellen het financiële beheer en de inrichting van de financiële organisatie vast in de financiële verordening;
- PS stellen de uitgangspunten van het treasurybeleid vast;
- PS houden toezicht op de uitvoering van het treasurybeleid; en
- PS hebben een controlerende rol: het is daarom belangrijk dat PS zich bewust zijn van de (kritische) vragen die men kan of moet stellen.

GS hebben de eindverantwoordelijkheid voor de treasury en vullen de treasuryfunctie binnen de door PS gestelde kaders nader in. In de planning & control-documenten worden PS in de paragraaf financiering/treasury geïnformeerd over de treasury. In het laatste half jaar van 2011 zijn PS middels informatiebijeenkomsten en overzichten vaker geïnformeerd, omdat de economische situatie daar aanleiding toe gaf.

Beoordeling informatievoorziening

Op basis van de rol van PS, de voorschriften in het BBV en gezien de omvang van de middelen (vermogensbeheer en treasury) mogen de volgende aspecten niet ontbreken in de begroting en jaarrekening.

Begroting:

- Te verwachten interne en externe ontwikkelingen in het komende jaar
- Het risicoprofiel dat gehanteerd wordt ten behoeve van het prudente karakter van de uitzettingen

Jaarrekening:

- Om te beoordelen of de treasury doelmatig is uitgevoerd:
 - Omvang van de uit te zetten middelen
 - Inzicht in de uitzettingen in relatie tot de kaders
 - Rendementsbeoordeling

In het vervolg van deze paragraaf beoordelen we de aan PS verstrekte informatie in begrotingen en jaarrekeningen aan de hand van deze aspecten.

Ontwikkelingen

In de begrotingen en jaarrekeningen worden de kaders aangegeven waarbinnen de treasuryfunctie wordt ingevuld. Provinciale Staten zijn via de P&C-documenten geïnformeerd over de stand van zaken bij de aanbesteding van het vermogensbeheer en het tijdelijke vermogensbeheer. Ook over de te volgen handelwijze voor de Spaanse obligaties na de downgrading van Spanje zijn Provinciale Staten in de rekening (2010) en begroting (2012) geïnformeerd.

Risicoprofiel

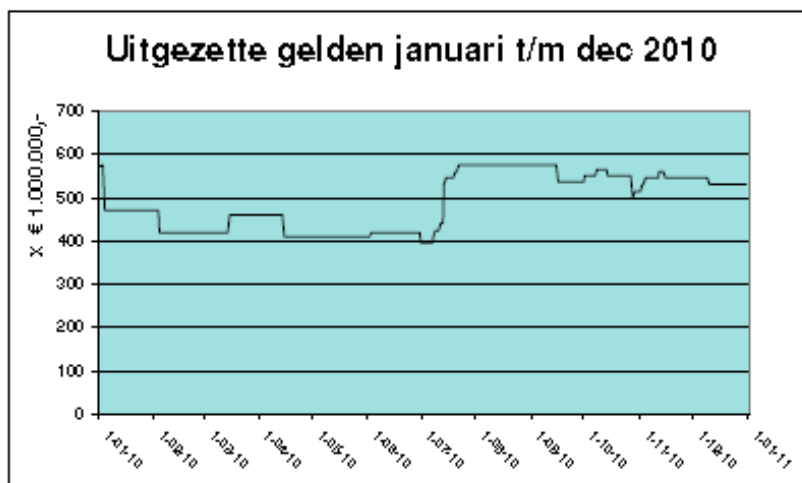
In aanvulling op de eerder genoemde kaders maken vanaf 2010 ook de restricties zoals opgenomen in de strategische beleggingsplannen (vastgesteld door GS waarbij PS via een voorhangprocedure is betrokken) onderdeel uit van de kaders. Ter illustratie is in tabel 3 op de volgende bladzijde opgenomen om welke restricties het gaat en wat er daarover aan verantwoording is opgenomen in de jaarrekening 2010.

In het kader van risicobeheer wordt in de begrotingen en rekeningen aandacht besteed aan de twee conform het BBV verplichte normen om risico's te beheersen: de renterisiconorm en de kasgeldlimiet. Beide normen worden toegelicht. In de begrotingen en rekeningen wordt een inschatting gemaakt van dan wel gerapporteerd over de normen. Zowel uit de begrotingen als de rekeningen blijkt dat de normen niet overschreden (zullen) worden. Ook wordt in de P&C documenten gerapporteerd over het kredietrisico; het risico dat de provincie loopt met uitstaande leningen. Dit risico wordt als zeer klein beoordeeld.

In de begrotingen wordt onder de noemer rentevisie aangegeven van welke geldmarktrente en kapitaalmarktrente de provincie uitgaat en dat deze inschattingen van de rentes tot stand zijn gekomen op basis van rapportages van onafhankelijke derden. Niet duidelijk is wat de relatie is tussen deze rentes en de treasury, daarmee is het niet duidelijk wat PS met deze informatie kunnen doen.

In de rekeningen over 2009 en 2010 wordt inzicht geboden in de omvang van de uitgezette gelden in deposito's over de periode januari tot en met december van het verslagjaar. De volgende figuur is afkomstig uit de jaarrekening 2010.

Figuur 6 *Uitgezette gelden januari tot en met december 2010*



Grafiek: cumulatief overzicht deposito's 2010

Bron: Jaarrekening 2010 provincie Gelderland

Uit de informatie in de jaarrekeningen kan niet worden afgeleid in hoeverre de prognoses en de werkelijkheid, zowel binnen een jaar als in meerjarig perspectief, zich tot elkaar verhouden. Daarmee kunnen PS zich voorsnog geen beeld vormen van de kwaliteit van de prognoses en een eventuele trend daarin.

Rendement

De provincie Gelderland heeft ervoor gekozen om geen rendementsdoelstelling op te nemen voor het vermogensbeheer, maar het rendement te zien als resultante van het strategisch beleggingsplan dat tot doel heeft om het stamkapitaal nominaal in stand te houden. Tegelijkertijd wordt er wel een inschatting gemaakt van het te realiseren rendement om voor het MIG te kunnen beschikken over een realistische doch behoedzame raming. In de informatie in de jaarrekeningen zien wij een ontwikkeling in de informatie over rendementen. In 2009 werd in de rekening wel het gerealiseerde rendement genoemd, maar niet de prognose. Deze was ook niet opgenomen in de begroting. Het gerealiseerde rendement over 2010 wordt in de jaarrekening 2010 wel afgezet tegen de prognose. Deze prognose was echter niet in de treasury-paragraaf van de begroting opgenomen. De prognose van het

rendement over 2011 en 2012 zijn wel in de treasuryparagraaf van de begroting 2011 en 2012 opgenomen.

In de rekenkamerbrief uit 2008 hebben we PS in overweging gegeven om GS te vragen regelmatig rendementscijfers (vergelijking met Euribor-rente) op te leveren. Met deze gegevens zouden PS beter in staat worden gesteld om de juiste verhouding tussen risico en rendement in het kader van het gevoerde treasurybeleid te volgen.

Nu wij ons voor dit rapport nogmaals in de materie hebben verdiept, zijn wij van mening dat vergelijkingsmateriaal voor het rendement nog steeds van belang is, maar dat de Euribor-rente daarvoor minder geschikt is. Bij nader inzien zijn wij van mening dat het voor PS vooral van belang is om de gerealiseerde rendementen af te zetten tegen de geprognosticeerde rendementen en te vergelijken met de rendementsdoelstelling. Deze rendementsdoelstelling maakt de koppeling tussen de middelen en de doelen die je er mee wilt bereiken; wat is de benodigde omvang van de middelen om de doelen te realiseren? Concreet gaat het voor de provincie Gelderland om het nominaal in stand houden van het stamkapitaal en het genereren van een stabiele kasstroom voor de MIG.

Op basis van de informatie in de rekeningen constateren we dat de vergelijking tussen de prognose en de gerealiseerde rendementen steeds meer wordt gemaakt. Een koppeling aan een rendementsdoelstelling ontbreekt.

4 Onderbesteding

Dit hoofdstuk gaat over de ontwikkeling van de onderbesteding in de periode 2009-2011. Eerst beschrijven we de omvang en oorzaken van onderbesteding. Vervolgens gaan we in op de maatregelen die de provincie neemt om onderbesteding te voorkomen. We sluiten het hoofdstuk af met de informatievoorziening over onderbesteding aan Provinciale Staten.

4.1 Omvang en oorzaken van onderbesteding

45

Driemaal budgetrecht: beheren, besteden en bestemmen

Belangrijkste ontwikkelingen 2009-2011:

- De omvang van de onderbesteding is in de periode 2007-2009 van € 112 (12,2%) gedaald naar € 56 miljoen (4,4%). In 2010 is de onderbesteding vanwege administratieve correcties gestegen naar € 202 miljoen (18,2%). Gecorrigeerd voor administratieve oorzaken komt de onderbesteding in 2010 op € 50 miljoen (5,2%).

Aandachtspunten:

- Een belangrijk deel van de onderbesteding in de periode 2007-2010 heeft een technische oorzaak, zoals administratieve correcties en onvoorziene baten. Uit de Gelderse beleidsrekeningen is niet altijd makkelijk af te leiden wat de oorzaken zijn van de onderbesteding waar de provincie wél beleidsmatig invloed op uit kan oefenen.
- Een groot deel van de stijging in 2010 (€ 62 miljoen) wordt veroorzaakt door de wijziging van de grondslag voor meerjarige subsidies. In de nieuwe systematiek worden de lasten pas genomen in het jaar waarin de uitvoering (prestatie) plaatsvindt. Vanwege de autorisatie van de subsidies door PS is het niet mogelijk/haalbaar om budget te claimen voor toekomstige jaren en wordt de volledige subsidie in de begroting opgenomen om vervolgens te worden bijgesteld.

Definitie

Voor het in beeld brengen van de onderbesteding hanteren we dezelfde definitie als in het rekenkameronderzoek van 2008.

onderbesteding = het verschil in het begrote resultaat (gewijzigde begroting) en werkelijke resultaat (jaarrekening) voor mutaties in reserves.

Deze definitie wordt ook door de provincie Gelderland gehanteerd. De omvang van de onderbesteding op basis van deze definitie geeft echter nog niet het volledige beeld. Want onderbesteding is immers alleen een probleem als de doelstellingen niet zijn bereikt. Daarnaast zijn niet alle oorzaken van onderbesteding te beïnvloeden. Soms zijn er financieel-technische oorzaken waardoor onderbesteding ontstaat, bijvoorbeeld bij het ontvangen van onvoorziene baten aan het eind van het begrotingsjaar of bij administratieve wijzigingen in de manier waarop met bepaalde reserves of voorzieningen wordt omgegaan. Onderbesteding is vooral relevant als het om projecten gaat die niet tot uitvoering komen, bijvoorbeeld projecten die vertraging oplopen door beïnvloedbare oorzaken. In dit follow-up onderzoek richten we ons daarom op het deel van de onderbesteding waar de provincie invloed op kan uitoefenen. Dit deel bevindt zich vooral aan de lastenkant van de begroting en rekening.

46

Driemaal budgetrecht: beheren, besteden en bestemmen

Omvang

In tabel 4 op de volgende pagina hebben we ontwikkelingen in de onderbesteding volgens de definitie in beeld gebracht. De onderbesteding is eveneens uitgedrukt als een percentage ten opzichte van de lasten volgens de gewijzigde begroting.

De tabel laat voor het jaar 2010 een aanzienlijke stijging van de onderbesteding zien als we de definitie strikt hanteren (€ 202 miljoen). Dit wordt met name veroorzaakt door twee administratieve redenen:

- Per 1 juli 2010 heeft de provincie een bedrag van ruim € 89 miljoen ontvangen van de escrowrekening. Dat is de helft van het bedrag dat bij de verkoop van de Nuon-aandelen op de rekening apart is gezet voor het zekerstellen van de garanties in de contractvoorwaarden met Vattenfall. In de begroting 2010 was geraamd dat dit bedrag in een voorziening zou worden gestort die na afloop van de garantieperiode (2014) aan de reserve stamkapitaal zou worden toegevoegd. Het bedrag van € 89 miljoen is daarom als last in de begroting opgenomen. Ondertussen is bij de commissie BBV de vraag neergelegd of deze werkwijze (storting in voorziening) wel was toegestaan. Dit bleek niet het geval te zijn. De uitspraak van de commissie is

in januari 2011 gedaan en kon niet meer in de begroting van 2010 worden verwerkt²⁴.

Tabel 4 Ontwikkelingen in de onderbesteding 2007-2010

	2007	2008	2009	2010
Begrote lasten	€ 924 mln.	€ 923 mln.	€ 1.262 mln.	€ 1.107 mln.
Werkelijke lasten	€ 796 mln.	€ 927 mln.	€ 1.049 mln.	€ 941 mln.
Saldo lasten	€ -128 mln.	€ 3 mln.	€ -212 mln.	€ -166 mln.
Begrote baten	€ 912 mln.	€ 972 mln.	€ 5.442 mln.	€ 987 mln.
Werkelijke baten	€ 896 mln.	€ 1.035 mln.	€ 5.285 mln.	€ 1.022 mln.
Saldo baten	€ -16 mln.	€ 62 mln.	€ -156 mln.	€ 36 mln.
Omvang onderbesteding	€ 112 mln.	€ 59 mln.	€ 56 mln.	€ 202 mln. gecorrigeerd: € 50 mln.
% van de totale begrote lasten	12,2%	6,4%	4,4%	5,2%*

* Berekend op basis van de gecorrigeerde onderbesteding en de gecorrigeerde begrote lasten.

Bron: Beleidsrekeningen 2007-2010 provincie Gelderland

47

Driemaal budgetrecht: beheren, besteden en bestemmen

- Een andere belangrijke reden waardoor het niveau van de onderbesteding volgens de definitie in 2010 hoger ligt dan de voorgaande jaren heeft te maken met de gewijzigde systematiek voor meerjarige subsidiebeschikkingen. Tot 2010 werden de lasten van de meerjarige subsidies direct bij de beschikking genomen. In de nieuwe systematiek worden de lasten genomen in het jaar waarin de uitvoering (prestatie) plaatsvindt. Voor subsidies die meerdere jaren betreffen, betekent dit dus dat de subsidie last moet worden toegerekend aan meerdere begrotingsjaren. Deze werkwijze is op uitdrukkelijk advies van de accountant per 1 januari 2010 doorgevoerd²⁵. De toekenning van budgetten heeft in de begroting 2010 nog volgens de oude systematiek plaatsgevonden. Een deel van dit bedrag is in 2010 op grond van de nieuwe werkwijze niet tot besteding gekomen, maar diende wel volledig in de begroting te worden opgenomen vanwege de autorisatiefunctie van PS. De bedragen voor meerjarige subsidies worden namelijk beschikt ten laste van het daarvoor beschikbare budget in het lopende begrotingsjaar. Omdat de begrotingen van volgende jaren nog niet formeel door PS zijn vastgesteld, is het niet mogelijk om ten laste daarvan alvast budget te claimen voor de meerjarige

²⁴ Zie Beleidsrekening 2010 provincie Gelderland, pp. 9.

²⁵ Zie Statennotitie PS2010-5 Aanpassing werkwijze van verantwoording van (meerjarige) subsidies met ingang van boekjaar 2010 (15 december 2009).

subsidies tenzij er steeds tussentijds autorisatie aan PS wordt gevraagd, bijvoorbeeld door middel van afzonderlijke statenvoorstellen. Dat is echter niet wenselijk en uitvoerbaar gezien de hoeveelheid subsidies waar het om gaat. Daarom is gekozen voor de werkwijze om via begrotingswijzigingen administratieve correcties op de budgetten door te voeren en daarmee de bestedingen in lijn te brengen met de uitvoering van de prestaties. Dit is in 2010 onder andere bij de najaarsnota (vervolgvoorstel beleidsbegroting 2010²⁶) en de decemberbijstelling 2010²⁷ gebeurd. Omdat de slotwijziging ambtelijk rond oktober wordt opgesteld, worden de correcties voor de meerjarige subsidies die na oktober zijn vastgesteld in de beleidsrekening gecorrigeerd. Dit heeft in de beleidsrekening 2010 tot € 62 miljoen aan technische onderbesteding geleid. De afgeraamde budgetten worden via de reserve verplichte meerjarige subsidies en de overlopende passiva (transitorische posten voor doeluitkeringen) voor volgende begrotingsjaren beschikbaar gesteld.

Gecorrigeerd voor de bovenstaande administratieve redenen, komt de onderbesteding in 2010 op € 50 miljoen. Dit is circa 5,2% van de totale geraamde lasten. Daarmee is er een dalende trend te zien in de onderbesteding sinds 2008.

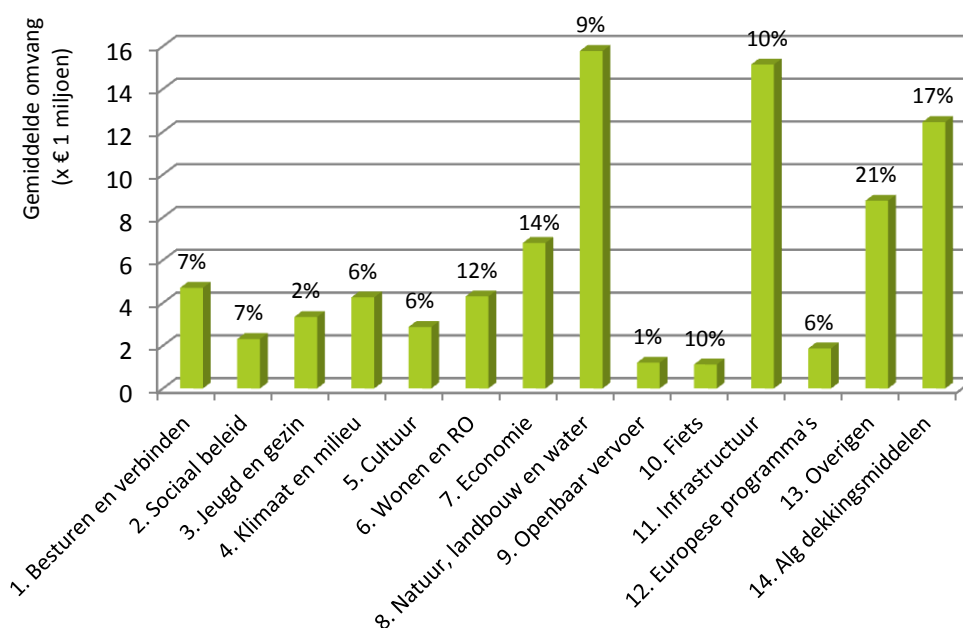
Andere oorzaken van onderbesteding

Naast de gewijzigde verantwoording van de meerjarige subsidies zijn er andere oorzaken waardoor onderbesteding is ontstaan. Om een beeld te krijgen van de belangrijkste oorzaken van onderbesteding in de periode 2007-2010, hebben we in figuur 7 de gemiddelde omvang van de onderbesteding in de afgelopen vier jaar per beleidsprogramma weergegeven.

²⁶ *Vervolgvoorstel Beleidsbegroting PS2010-699.*

²⁷ *Statenvoorstel PS2010-851.*

Figuur 7 Gemiddelde omvang onderbesteding per programma in de periode 2007-2010 (in absolute omvang en als percentage van de gemiddelde lasten op het programma uit de gewijzigde begroting)



Bron: Beleidsrekeningen 2007-2010 provincie Gelderland

In de periode 2007-2010 is de onderbesteding bij de programma's natuur, landbouw en water, infrastructuur, economie, wonen en ruimtelijke ordening, overigen en algemene dekkingsmiddelen gemiddeld het grootst geweest, zowel in absolute als in relatieve zin. In de toelichtingen bij de programma's in de beleidsrekeningen worden daarvoor verschillende oorzaken genoemd:

- Voor het programma natuur, landbouw en water is de onderbesteding onder andere veroorzaakt doordat in het geraamde bestedingsritme voor het Provinciaal Meerjarenprogramma Vitaal Platteland (ILG) te weinig rekening is gehouden met het startjaar 2007. Het budget is evenredig verdeeld over de ILG-periode van zeven jaar. Maar in de praktijk moest er nog veel geregeld worden voordat tot de uitvoering kon worden overgegaan. Daardoor zijn de werkelijke uitgaven in de beginperiode op bijna alle thema's van het PMJP lager geweest dan begroot. Een tweede belangrijke oorzaak van de onderbesteding op het programma natuur is de bezuiniging van het Rijk op de uitvoering van het ILG. Hierdoor zijn verschillende projecten vertraagd of vervallen. Tot slot wordt op het programma natuur, landbouw en water in 2010 ook veel onderbesteding veroorzaakt door de meerjarige subsidies.
- Voor het programma infrastructuur wordt de onderbesteding met name veroorzaakt door vertraging in bestemmingsplannen en tracékeuzes. De externe partners spelen daarbij een belangrijke rol. Daarnaast kunnen weersomstandigheden tot vertraging leiden in onderhoudstrajecten.

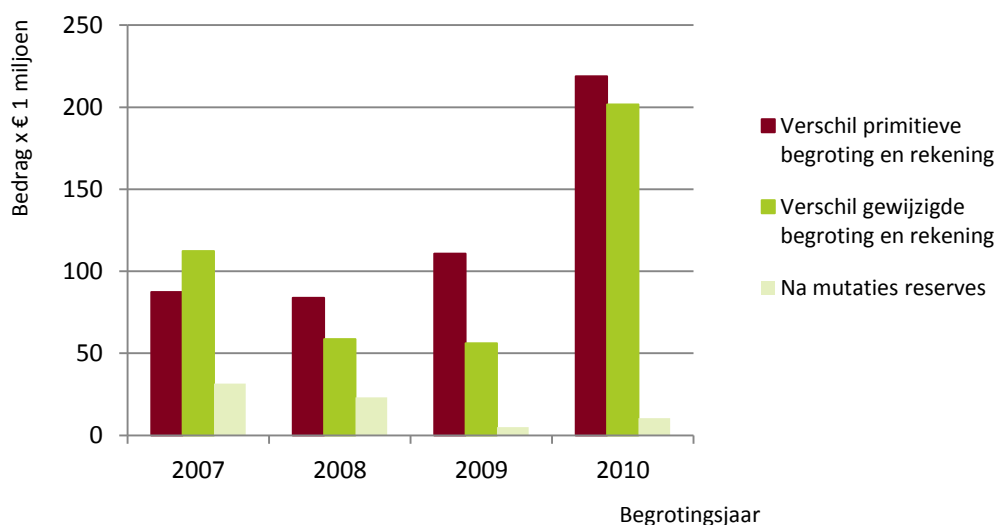
- Voor het programma economie wordt de onderbesteding in 2010 hoofdzakelijk veroorzaakt door de gewijzigde grondslag voor meerjarige subsidies, onder andere bij het arbeidsmarktbeleid, startersbeleid, innovatiebeleid, bedrijfsverplaatsingen en revitalisering bedrijventerreinen. In andere jaren was sprake van een administratieve correctie (in 2009) en vertraging in bedrijfsverplaatsingen doordat partners moeite hebben met de financiering (in 2007).
- Voor het programma wonen en ruimtelijke ordening gaat het onder andere om onderbesteding door nog niet besteed ISV-budget en nog niet bestede middelen uit de stimuleringsbijdrage goedkope woningbouw vanwege vertraging in planprocedures. In 2007 werd de onderbesteding op dit programma veroorzaakt aan de batenkant door een ontvangen bijdrage van gemeenten in het kader van Ruimte voor ruimte.
- Voor de programma's algemene dekkingsmiddelen en overigen zijn de oorzaken vooral administratief van aard, met name aan de batenkant. Het gaat bijvoorbeeld om hogere bijdrages uit het provinciefonds en hogere inkomsten uit het vermogensbeheer.

Uit het bovenstaande blijkt dat de oorzaken van onderbesteding divers zijn: van administratieve correcties en onvoorziene baten tot weersomstandigheden en externe partners. Niet alle oorzaken zijn even goed beïnvloedbaar voor de provincie. In de interviews wordt aangegeven dat intern in beeld is in welke situaties de provincie meer had kunnen doen om onderbesteding te voorkomen. Dit betreft, zo is aangegeven, slechts een klein deel van de totale onderbesteding.

Primitieve begroting en mutaties in reserves

De definitie van onderbesteding is gebaseerd op de gewijzigde begroting. Om in dit follow-up onderzoek een breder beeld te geven van onderbesteding hebben we in figuur 8 de onderbesteding weergegeven gebaseerd op de primitieve begroting en na mutaties in reserves.

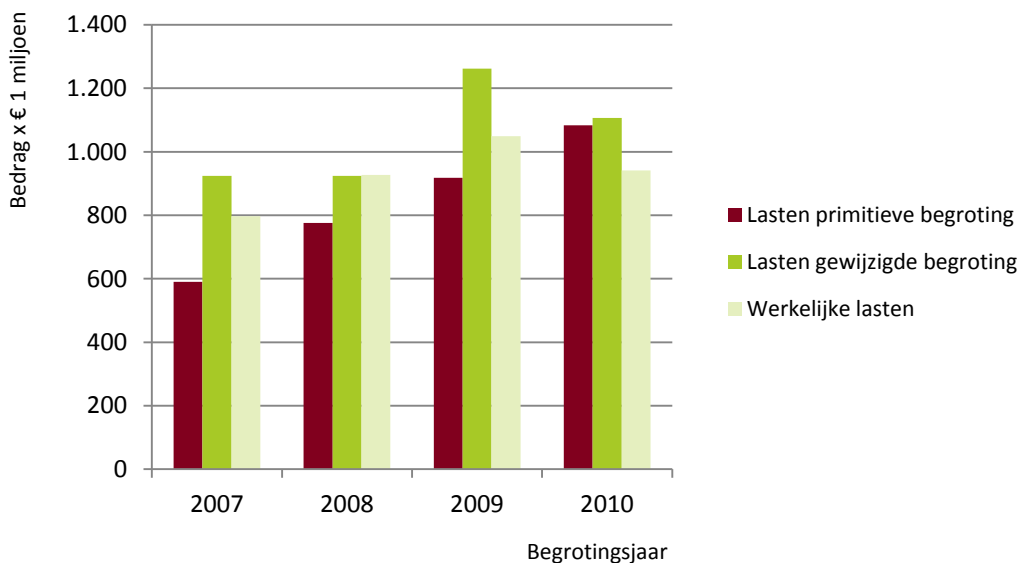
Figuur 8 Onderbesteding berekend op basis van primitieve begroting, gewijzigde begroting en na mutaties in reserves



* Vanwege de leesbaarheid van de figuur hebben we de primitieve begroting van 2009 gecorrigeerd voor de aandelenverkoop.
Bron: Beleidsrekeningen 2007-2010 provincie Gelderland

Uit de figuur blijkt dat de begrotingswijzigingen in 2008, 2009 en 2010 hebben bijgedragen aan het verlagen van de onderbesteding. In 2007 is dit niet het geval. Een nadere analyse van de cijfers uit de primitieve begrotingen laat zien dat met name de tussentijdse bijstellingen aan de batenkant hebben bijgedragen aan het verlagen van de onderbesteding. Aan de lastenkant zien we juist dat er wel wordt afgeraamd, maar er komen jaarlijks ook lasten bij. Dit gebeurt bijvoorbeeld bij de voorjaarsnota. Hierdoor ligt het totaal aan lasten in de gewijzigde begroting over het algemeen hoger dan in de primitieve begroting (zie figuur 9 op de volgende pagina). De kans op onderbesteding wordt daarmee hoger, aangezien de hogere lasten ook dienen te leiden tot het realiseren van de doelen. Figuur 9 laat zien dat met name in 2007 en 2009 sprake was van een hoger lastenniveau dan in de primitieve begroting. In 2010 zien we daarentegen weinig verschil in de hoogte van de lasten tussen de primitieve en gewijzigde begroting. Het is aannemelijk dat dit samenhangt met de fase van de bestuursperiode. Het jaar 2007 vormde de start van een nieuw college. In 2010, het laatste jaar van de bestuursperiode, zien we juist dat de lasten in de primitieve begroting en gewijzigde begroting qua omvang niet veel gewijzigd zijn.

Figuur 9 *Vergelijking tussen de totale lasten uit de primitieve begroting, gewijzigde begroting en de werkelijke lasten uit de beleidsrekening*



Bron: Beleidsrekeningen 2007-2010 provincie Gelderland

Voor wat betreft de mutaties in reserves zien we in figuur 8 dat een groot deel van de onderbesteding in de reserves wordt 'opgevangen'. Deze middelen worden gereserveerd voor bestedingen in de komende begrotingsjaren. Het was in dit onderzoek niet mogelijk om de geraamde toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves in de primitieve begroting, gewijzigde begroting en de daadwerkelijk gerealiseerde toevoegingen en onttrekkingen met elkaar te vergelijken. In de Gelderse beleidsrekeningen wordt alleen het saldo van de mutaties in reserves weergegeven en niet de baten (onttrekkingen) en lasten (toevoegingen).

Verwachtingen over onderbesteding in 2011

In de interviews wordt aangegeven dat uit de tussentijdse managementrapportages van 2011 naar voren is gekomen dat er in de laatste maanden van 2011 nog een stevige ambitie lag voor de provincie. Het jaar 2011 kende, door de komst van het nieuwe college en de prioritaire programma's, verschijnselen van een startjaar. Alles moest nog op gang komen. Daardoor is volgens de geïnterviewden niet uit te sluiten dat er in 2011 ook op verschillende programma's sprake zal zijn van niet-technische onderbesteding. Uit de vervolgvorstellingen van de begroting 2011 en de slotwijziging 2011 is ook gebleken dat er nog het nodige aan technische onderbesteding is afgeraamd, mede vanwege de meerjarige subsidies. Momenteel wordt ambtelijk nagedacht over een andere wijze waarop omgegaan kan worden met de meerjarige

subsidies waardoor tegelijkertijd ook een bijdrage geleverd wordt aan het maken van realistischere ramingen.

4.2 Maatregelen om onderbesteding te voorkomen

Belangrijkste ontwikkelingen 2009-2011:

- De provincie heeft sinds 2008 verschillende maatregelen genomen om onderbesteding zoveel mogelijk te voorkomen:
 - bijstellen van het budget gedurende het jaar
 - verbeteren van de sturing op budgetten
 - betere programmering van grote projecten en programma's
 - meer flexibiliteit bij meerjarige programma's
- Deze maatregelen zijn in de vorm van een aanvalsplan geïntroduceerd en sindsdien in de planning & control-cyclus geïntegreerd. Zo is onder andere bij de managementrapportages specifiek aandacht voor onderbesteding.

Aandachtspunten:

- Met het oog op de ambitieuze investeringsplannen de komende jaren, blijft het maken van realistische planningen een aandachtspunt voor de provincie.

Aanvalsplan onderbesteding

Het rekenkameronderzoek naar onderbesteding uit 2008 is voor de provincie Gelderland aanleiding geweest om een aanvalsplan op te zetten. Dit aanvalsplan is opgenomen in de voorjaarsnota 2009. Voor het aanvalsplan heeft de provincie een aantal analyses uitgevoerd op de onderbesteding van de jaren daarvoor. Op grond daarvan worden in het plan maatregelen voorgesteld om onderbesteding zoveel mogelijk te voorkomen. Dit zijn:

- budgetbijstelling
- verbeterde sturing
- betere programmering
- meer flexibiliteit

Hierna beschrijven we de inhoud van deze maatregelen. Vervolgens gaan we in op de uitwerking van de maatregelen in de praktijk.

Budgetbijstelling

Deze maatregel houdt in dat gedurende het jaar de lopende budgetten worden bijgesteld op grond van actuele informatie over de voortgang. In de praktijk vinden deze bijstellingen voornamelijk plaats bij de vervolgvorstellen op de begroting in het najaar en de slotwijziging in december.

Verbeterde sturing

In februari 2009 is de provincie gestart met de actie 'budgetdiscipline'. Deze actie is gericht op het opstellen van een tijdige en goed onderbouwde prognose van de bestedingen van een bepaald budget. Hierbij dient geanticipeerd te worden op de interne afstemming en samenwerking, interne besluitvormingsprocedures, waaronder aanbesteding en externe afstemming en besluitvormingsprocedures bij externe partners. Aan alle managers van programmatische budgetten boven de € 0,5 miljoen is gevraagd een bestedingsplan op te leveren waarbij tevens aangegeven moest worden welke risico's er waren op onderbesteding en hoe dit opgelost zou kunnen worden. De provincie heeft door deze actie zicht gekregen op circa 140 budgetten met een uitgavenvolume van ongeveer € 650 miljoen. Dit is ruim 80% van het totaal aan programmatische budgetten in 2009. De bestedingsplannen zijn vervolgens geanalyseerd, waarbij aansluiting is gezocht bij de indeling van de rekenkamer voor onderbesteding (zie tabel 5).

Tabel 5 Analyse van de onderbesteding tijdens de actie budgetdiscipline

Beïnvloedbaarheid budget	% van de totale budgetomvang
1. Budgetten met overwegend interne stuurfactoren	53%
2. Budgetten die overwegend extern worden bepaald, maar indirect zijn te beïnvloeden	45%
3. Budgetten die volledig extern worden bepaald en nauwelijks te beïnvloeden	2%

Bron: Voorjaarsnota 2009 provincie Gelderland

Per categorie zijn de belangrijkste risico's in kaart gebracht met een aantal oplossingsrichtingen. Vooral categorie 2 is in het kader van dit follow-up onderzoek relevant, aangezien dit een beeld geeft van de wijze waarop de provincie invloed wil uitoefenen op de externe omgeving. Belangrijke risico's die de provincie in deze categorie constateert, zijn: langdurende cofinancieringstrajecten, afspraken met partners die niet SMART genoeg zijn opgenomen, complexiteit en vertraging door regelgeving bijvoorbeeld met betrekking tot staatssteun, stagnatie in grondaankopen en subsidieaanvragen door recessie, contracten met waterschappen die niet tijdig gesloten worden en vertraging door langere looptijd van procedures om met omwonenden en gemeenten tot overeenstemming te komen. Hoewel deze risico's weinig tot matig te beïnvloeden zijn, wil de provincie wel acties ontplooiën om hierop te sturen. Als algemene lijn wil de provincie de "afstemming over de voortgang van de afspraken met de partners intensiveren en daar waar nodig naast ambtelijke afstemming ook bestuurlijke contacten organiseren om de uitvoering van een

extra impuls te voorzien.” Daarnaast neemt de provincie de volgende maatregelen:

- tijdig SMART prestaties benoemen en vastleggen;
- proactief bedrijven benaderen en meer effort in acquisitie steken; en
- het verder aanpassen van de subsidiecriteria (minder complex).

Onder categorie 3, nauwelijks beïnvloedbare bestedingen, vallen de vertraging door uitstel van landelijke wetgeving, weersomstandigheden, faillissement van de subsidieontvanger en de beschikbaarheid van grond voor aankoop. Extra maatregelen die de provincie treft om hier op te sturen beperken zich tot het tijdig anticiperen op noodzakelijke budgetaanpassingen en het actief informeren van PS hierover.

Door de actie budgetdiscipline zijn – in tegenstelling tot de jaren daarvoor – al in het begin van het jaar bestedingsplannen gemaakt. Hierdoor kan de provincie eerder bijsturen. Dit is ook gebeurd, want als resultaat van de budgetprognoses is vastgesteld dat een deel wellicht niet tot besteding zal komen. De provincie geeft daarnaast aan dat de uitkomsten van de actie ook beter inzicht hebben gegeven in de liquiditeitsbehoefte. Deze informatie dient ter ondersteuning van de treasuryfunctie bij het opstellen van de liquiditeitsprognose.

De hierboven genoemde maatregelen hebben betrekking op de lastenkant. Bij de actie budgetdiscipline is ook gekeken naar de sturing op de inkomstenkant. Onderbesteding wordt aan de inkomstenkant met name veroorzaakt door onvoorziene baten of niet voldoende in de begroting opgenomen baten. De belangrijkste maatregelen die de provincie in dit kader neemt, zijn:

- meer aandacht voor tijdige facturering; en
- bijstelling van de begroting op het moment dat de definitieve omvang van (rijks)bijdragen bekend is.

De verschillende maatregelen, zowel aan de baten- en lastenkant, wil de provincie integreren in de planning & control-cyclus. De uitkomsten worden een vast onderdeel van de managementrapportages.

Betere programmering

In het kader van het aanvalsplan onderbesteding heeft de provincie ook gekeken naar de werkwijze rondom het plannen van activiteiten in grote programma's in meerjarig kader. Daarbij is vooral gekeken naar de wijze waarop plannings tot stand komen, wie de ketenpartners zijn en hoe de voortgang van de bijdragen van deze partners gemonitord wordt. Bij de inventarisatie zijn verschillende programma's onder de loep genomen. Per programma is gekeken naar risico's, kritische succesfactoren en mogelijke oplossingen van vertraging in projecten. Dit heeft geleid tot meer inzicht in de oorzaken van vertraging bij enkele

programma's en welke verbetermogelijkheden er zijn. De provincie geeft in het aanvalsplan aan op welke verbeterpunten de focus gelegd gaat worden:

- de prioriteit ligt bij het concreet benoemen van deelprestaties en het tussentijds monitoren van de afgesproken prestaties;
- financiële planningen worden vaker bijgesteld, zowel in het lopende jaar als in de komende jaren; en
- het sturingsinstrumentarium wordt verder ontwikkeld, zodat er continu een actueel beeld is over de voortgang van de deelprestaties in programma's en op grond daarvan vroegtijdig kan worden bijgestuurd om de doelen te realiseren.

Meer flexibiliteit

In het aanvalsplan wordt aangegeven dat de ervaring leert dat er relatief veel onderbesteding is bij eenmalig nieuw beleid en grote investeringbudgetten. Het inschatten van het bestedingsritme van eenmalige grote projecten en programma's is complex. Ervaringscijfers ontbreken vaak en de systematiek van ramen in jaarschijven leent zich minder goed voor meerjarige programma's en projecten. Uit de analyse van een aantal eenmalige programmabudgetten blijkt dat er vaak te optimistisch begroot werd in de mogelijke middeleninzet. Bij grote projecten is de provincie regelmatig afhankelijk van derden om de middelen conform de raming weg te zetten. De verschillende maatregelen die genoemd zijn bij het verbeteren van de sturing op budgetten (categorie 2 en 3) worden ingezet om meer grip te krijgen op het plannen van eenmalige projecten en programma's.

De maatregelen in de praktijk

Het aanvalsplan onderbesteding was in principe eenmalig. De verschillende maatregelen zijn na de ontwikkeling en uitvoering van het aanvalsplan geïntegreerd in de onderdelen van de planning & control-cyclus. De provincie wil op deze wijze onderbesteding op de agenda houden en actief bijsturen op het voorkomen ervan. Hieronder beschrijven we hoe de maatregelen in de praktijk door de provincie worden toegepast en waar volgens de geïnterviewden nog verbeterpunten liggen.

Realistisch plannen en begroten

In de interviews wordt aangegeven dat er binnen de provincie continu aandacht is voor het realistisch begroten, zowel in het algemeen als voor specifieke projecten en programma's. Intern wordt bij het opstellen van de begroting aan budgethouders en managers gevraagd om realistisch te begroten en niet over te programmeren. Een risico bij het maken van realistische planningen is het spanningsveld dat kan ontstaan tussen het politieke ambitieniveau en de realiteit: wat is haalbaar? Uit de interviews komt naar voren dat een kritisch geluid over de haalbaarheid niet altijd gewenst is bij het maken van planningen.

Bij de start van nieuwe projecten of programma's wordt het belang van realistisch ramen opnieuw onder de aandacht gebracht bij de managers. Daarnaast wordt intern op verschillende niveaus gelet op signalen die wijzen op onderbesteding. Verder komt het thema onderbesteding bij alle interne besprekingen over de managementrapportages formeel aan de orde. Dit is ongeveer 3 à 4 keer per jaar. Hierbij worden de budgetten van tenminste € 0,5 miljoen in beeld gebracht. Vervolgens worden maatregelen getroffen om eventuele onderbesteding zo veel mogelijk te voorkomen, bijvoorbeeld door neerwaartse bijstelling van de budgetten.

Het is overigens niet altijd wenselijk om onderbesteding te voorkomen door tussentijds af te ramen. Ter illustratie: in het verleden waren er overtollige middelen op het terrein van de jeugdzorg. Het aframesen van deze middelen was politiek gezien geen optie, omdat daarmee een verkeerd signaal naar de buitenwereld zou worden gegeven. Daarnaast geldt dat wanneer er te veel nadruk wordt gelegd op het voorkomen van onderbesteding, de focus van ambtenaren met name op de input (de middelen) gevestigd zal zijn in plaats van op de output en outcome.

De sturing op onderbesteding kan volgens de geïnterviewden intern verder verbeterd worden door het doorontwikkelen van het programmatisch werken. Hierin is in de afgelopen drie jaar al een enorme ontwikkeling doorgemaakt, maar dit zal ook de komende jaren doorgezet moeten worden. Flexibiliteit, samenwerking en resultaatgerichtheid staan centraal bij het programmatisch werken en vanuit deze optiek is er ook aandacht voor het terugdringen van onderbesteding in de programma's. Daarnaast is in de interviews aangegeven dat de financieel adviseurs de interne sturing op de ramingen voor de begroting en de voorjaarsnota verder kunnen ontwikkelen.

Sturen op de externe omgeving

Sturing op de externe omgeving vindt onder andere plaats door meer programmatisch te werken en de focus te leggen op het realiseren van prestaties en doelstellingen. Daarbij zet het college eensgezind in op partnerschap. De provincie is wel scherp op de externe componenten die tot onderbesteding kunnen leiden. Voor het voorkomen van onderbesteding is het van belang dat er voorafgaand aan een project duidelijke afspraken gemaakt worden met partners. Concreet wil dit zeggen dat een project goed uitvoerbaar moet zijn en dat de cofinanciering van de externe partner geregeld is. De provincie ziet vervolgens streng toe op het naleven van de afspraken. Bij de recessiemiddelen is er bijvoorbeeld behoorlijk druk gezet op de partners om de middelen daadwerkelijk op korte termijn in te zetten zodat de gewenste effecten gerealiseerd konden worden. Uit de interviews komt naar voren dat er de laatste tijd meer bestuurlijk wordt aangemaand. Dit houdt in dat er strikter omgegaan wordt met termijnen

richting externe partners en het wordt intern beter bijgehouden. Als het einde van de termijn in zicht komt wordt dit in een brief aangekondigd. Daarnaast vinden er op bestuurlijk niveau gesprekken over plaats. Op ambtelijk niveau wordt kennis gedeeld over hoe er gestuurd kan worden op de externe omgeving. De vijf prioritaire programmamanagers nemen daarin het voortouw. Zij onderhouden de contacten met de buitenwacht en delen intern hun ervaringen. Als het een partner niet lukt om de afspraken na te komen, kijkt de provincie naar de redenen hiervoor. Mocht een partner goede argumenten hebben voor uitstel, dan schuift de provincie de budgetten door naar een volgend begrotingsjaar.

4.3 Informatievoorziening aan Provinciale Staten

Belangrijkste ontwikkelingen 2009-2011:

- PS hebben de conclusies en aanbevelingen uit het rekenkamerrapport onderbesteding uit 2008 overgenomen.

Aandachtspunten:

- In de weergave over de onderbesteding over 2010 wordt aangegeven dat er op totaalniveau geen sprake (meer) is van onderbesteding, terwijl er op grond van de definitie wel sprake van onderbesteding is. Hoewel het om een groot deel aan technische onderbesteding gaat, is de informatie over onderbesteding aan PS niet conform de afgesproken definitie. Hierdoor krijgen PS op basis van de toelichtingen nog onvoldoende zicht op de – al dan niet beïnvloedbare – oorzaken van onderbesteding.

Rekenkameronderzoek onderbesteding

In het rekenkameronderzoek uit 2008 hebben we de volgende conclusie en aanbevelingen geformuleerd:

Conclusie:

Er is sprake van structurele onderbesteding en dit kan meer worden voorkomen.

Aanbevelingen:

1. Geef actief inhoud aan controlerende en kaderstellende functie van Provinciale Staten ten aanzien van onderbesteding.
2. Ontwikkel ook in het kader van onderbesteding een strategie op de externe omgeving.
3. Besteed continu aandacht aan realistisch plannen en begroten.

Voor de ‘beoordeling’ van onderbesteding door Provinciale Staten (aanbeveling 1) heeft de rekenkamer in 2008 een aantal van belang zijnde factoren aangegeven:

- de resultaten zijn al dan niet behaald;
- de oorzaken van onderbesteding zijn overwegend intern, extern of volledig extern; en
- de hoogte van de onderbesteding is direct, indirect dan wel niet te beïnvloeden door de provincie.

Deze factoren tezamen hebben geleid tot het hierna volgende schema, waarin de rol van PS bij onderbesteding wordt geduid.

Figuur 10 Denkmodel onderbesteding

		Oorzaken van onderbesteding		
		Overwegend intern	Overwegend extern	Volledig extern
Resultaten behaald	Ja	B. Onderbesteding thema voor PS (vooral controlerend)	D. Onderbesteding alleen in controlerende zin thema voor PS	F. Onderbesteding alleen in controlerende zin thema voor PS
	Nee	A. Onderbesteding thema voor PS (kaderstellend en controlerend)	C. Onderbesteding thema voor PS (vooral controlerend)	E. Onderbesteding thema voor PS (vooral controlerend)
		Ja, direct	Ja, indirect	Nee
		Hoogte onderbesteding beïnvloedbaar door de provincie		

Bron: Rekenkamer Oost-Nederland. *Onderbesteding: wat is het probleem? Een onderzoek naar onderbesteding in de provincie Gelderland (april 2008)*

Bij de behandeling van de jaarrekening 2007 is het rapport van de rekenkamer betrokken. Vanwege de omvang van de onderbesteding hebben PS veel aandacht voor het thema en zeggen GS toe te komen met een aanvalsplan. Dit aanvalsplan is eerder in dit rapport reeds aan de orde geweest.

Op basis van het onderzoek uit 2008 en de besluitvorming daarover door PS stellen we in deze paragraaf de volgende vragen centraal:

1. Bevat de rekening inzicht in de omvang van onderbesteding in het geheel en ook per beleidsthema?

2. Bevat de rekening inzicht in de oorzaken van onderbesteding en wordt daarbij aandacht besteed aan:
 - de mate waarin de oorzaken beïnvloedbaar zijn;
 - of de doelen al dan niet behaald zijn; en
 - of de middelen elders voor hadden kunnen worden ingezet.

In het vervolg van deze paragraaf bekijken we de informatie over onderbesteding die PS in de periode 2008-2010 hebben gekregen aan de hand van deze vragen.

Onderbesteding in 2008

In de analyse van de onderbesteding in de jaarrekening 2008 wordt aangegeven dat –door de inzet voortkomend uit het actieplan– de onderbesteding vooral aan de batenkant is ontstaan: *‘Uit deze cijfers blijkt dat wij ook aan de batenkant de begroting ‘strakker’ moeten monitoren’.*

In het statenvoorstel behorende bij de beleidsrekening 2008 is de volgende indeling van de onderbesteding opgenomen. Daarbij is de totale omvang van de onderbesteding (€ 59 miljoen) verdeeld over de verschillende categorieën (in miljoenen euro’s).

Figuur 11 Indeling onderbesteding 2008 in het denkmodel

Resultaten behaald	Overwegend interne stuurfactoren	Overwegend externe factoren	Volledig extern
Ja	37,6 oranje	15,3 groen	- 1,3 (overbest) groen
Nee	- rood	7,1 rood	- oranje
Onderbesteding beïnvloedbaar door provincie	Ja, direct	Ja, indirect	Nee

Bron: Statenvoorstel beleidsrekening 2008, provincie Gelderland

Uit het schema komt naar voren dat het grootste deel van de onderbesteding (63,7%) te typeren is als ‘resultaten behaald, met interne stuurfactoren als oorzaak’. Voor een kwart van de onderbesteding geldt dat de resultaten behaald zijn en dat er overwegend externe factoren ten grondslag liggen aan de onderbesteding. Daar waar er sprake is van onderbesteding en de resultaten niet behaald zijn (12%), kan de provincie de onderbesteding indirect beïnvloeden omdat de sturingsfactoren overwegend extern liggen.

Onderbesteding over 2009

In augustus 2009 bleek er € 112 miljoen niet meer besteed te kunnen worden in 2009. In het vervolgvoorstel behorende bij de begroting 2010 is aan PS

voorgesteld om € 112 miljoen over te hevelen naar 2010 en verder. In het vervolgvorstel worden de volgende oorzaken aangegeven voor het achterblijven van de besteding bij een aantal budgetten:

- de projecten die opgestart worden zijn complex
- de projecten hebben een langere doorlooptijd dan 1 jaar
- afhankelijkheid van derden
- complexiteit van de projecten, bestemmingsplanprocedures en de vertraging bij de aankoop van gronden
- economische neergang
- de middelen moeten nog beter over de jaren verdeeld worden (meerjarig programmeren)

Bij een indeling van de mate waarin de provincie kan sturen op de budgetten komt naar voren dat het voor 71% om budgetten gaat die overwegend extern worden bepaald maar indirect te beïnvloeden zijn door de provincie. Een kleine 30% betreft budgetten die volledig extern worden bepaald, in 1% van de gevallen gaat het om budgetten met overwegend interne stuurfactoren. Per programma wordt een toelichting gegeven en wordt een voorstel gedaan om middelen over te hevelen naar 2010 en 2011. PS hebben besloten € 102 miljoen over te brengen naar de begroting 2010 en € 10 miljoen naar 2011 en verder.

In de beleidsrekening 2009 blijkt de onderbesteding uit te komen op € 56 miljoen, waarvan € 15 miljoen aan de lastenkant en € 41 miljoen aan de batenkant. De onderbesteding is in de jaarrekening ingedeeld in de classificatie zoals die in het rekenkameronderzoek naar onderbesteding uit 2008 is aangegeven (zie tabel 6).

Tabel 6 classificatie onderbesteding

Resultaten behaald	Overwegend interne stuurfactoren	Overwegend externe factoren	Volledig extern
Ja	17,6 mln. (B)	- (D)	5,9 mln. (F)
Nee	0,6 mln. (A)	9,6 mln. (C)	22,3 mln. (E)
Onderbesteding beïnvloedbaar door provincie	Ja, direct	Ja, indirect	Nee

Bron: Beleidsrekening 2009 provincie Gelderland

Aangegeven wordt dat de onderbesteding in A en C voornamelijk de programma's jeugd en gezin en wonen betreft. Categorie E wordt voornamelijk gevormd door het programma nieuwe infrastructuur. De onderbesteding in categorie B betreft voornamelijk de programma's instandhouding infrastructuur en overigen, waarbij aangetekend wordt dat de voornaamste posten hierbij van administratieve aard zijn. In de verantwoording per programma wordt per

onderdeel ingegaan op de omvang van de onderbesteding en de achterliggende oorzaak.

Voor de analyse van de informatievoorziening aan PS hebben we ons gefocust op de categorieën A en C; de resultaten zijn niet behaald en de provincie kan de onderbesteding direct dan wel indirect beïnvloeden. Concreet betekent dit dat de programma's jeugd en gezin en wonen nader zijn bekeken. De onderbesteding bedraagt voor deze programma's respectievelijk € 1,6 miljoen (jeugd en gezin) en € 5 miljoen (wonen). De toelichtingen op de onderbesteding in deze programma's geven niet in alle gevallen zicht op de oorzaken. Ter illustratie volgen hierna enkele toelichtingen met daarbij in cursief de vragen die PS hierbij zouden kunnen stellen om zicht te krijgen op de oorzaken en de mate van beïnvloedbaarheid.

'Van het beschikbare budget uit nieuw beleid is € 3,2 mln. nog niet besteed. Inmiddels zijn voor € 2,0 mln. aan aanvragen toegekend.' *Wat is de oorzaak van het nog niet / later besteden?*

'Daarnaast is sprake van ruim € 3 mln. onderschrijding. Deze onderschrijding wordt veroorzaakt doordat middelen gereserveerd zijn ten behoeve van het VINAC budget. Het betreft hier de bodemsanering in de stedendriehoek en de stadregio.' *Wat is de oorzaak van de onderschrijding?*

Bron: Beleidsrekening 2009, programma 6.1 wonen

Onderbesteding over 2010

In de beleidsrekening 2010 is aangegeven dat er op totaalniveau geen sprake is van onderbesteding. Tot deze conclusie komt de provincie na de eerder genoemde technische onderbesteding af te hebben gehaald van het verschil tussen de begroting na wijziging en de rekening. De Rekeningcommissie neemt deze conclusie over ("*op totaalniveau is er weliswaar geen sprake meer van onderbesteding*") en vraagt GS vervolgens om inzicht te geven in de verschillen tussen de primitieve begroting en de jaarrekening. Dit is gedaan in het vervolgvorstel bij de rekening 2010. Op basis van de eerder genoemde definitie van onderbesteding is er naar de mening van de rekenkamer ook over 2010 echter wel degelijk sprake van onderbesteding, hoewel voor een groot deel technisch. Van de in totaal € 202 miljoen aan onderbesteding conform de definitie, is € 152 miljoen van technische aard vanwege administratieve correcties (Escrow en meerjarige subsidies, zie paragraaf 4.1). Van het overige deel (€ 50 miljoen) wordt € 36 miljoen veroorzaakt door hogere baten en € 14 miljoen door lagere lasten. In de beleidsrekening 2010 is in een tabel per

programma aangegeven wat de verklaring is voor de grootste verschillen tussen de beleidsrekening en de bijgestelde beleidsbegroting zowel aan de lasten- als batenkant. Naast de gewijzigde waarderingsgrondslag voor meerjarige subsidies is 'vertraging' de meest voorkomende oorzaak aan de lastenkant. Het grootste verschil aan de batenkant wordt veroorzaakt door het hogere rendement dat ontvangen is uit het vermogensbeheer. De provincie hanteert voor de ramingen van het rendement bewust een voorzichtigheidsprincipe, waardoor de kans op onderbesteding op deze post hoger is dan andere posten.

Omdat er op totaalniveau volgens de provincie geen onderbesteding is, is er – zo is in een interview aangegeven – in afwijking van eerdere jaren geen classificatie gehanteerd van de onderbesteding. Een analyse van de specifieke factoren die ten grondslag liggen aan de onderbesteding mist daardoor; aan welke knoppen kan de provincie draaien?

In de verantwoording per programma wordt een analyse van het programmasaldo gegeven. Deze analyses zijn gemaakt op het niveau van de budgetten die bij het programma horen, maar bieden op inhoud niet veel meer informatie dan al op programmaniveau is gegeven. Enkele voorbeelden uit programma's waarvan de omvang van de onderbesteding zowel in absolute zin als gerelateerd aan de totale lasten voor dat programma tot de meest omvangrijke behoren.

Klimaat

Beek- en waterherstel Aaltense Goor/Zwarte Veen (Baakse Beek) € 2 mln.

Het contract m.b.t. aankoop van een melkveehouderij te Aalten is in 2010 gesloten. De transactie vindt in het 1e kwartaal van 2011 plaats.

Meerjarige Subsidies € 614.000

Het verschil tussen begroting en realisatie wordt verklaard door de gewijzigde waarderingsgrondslag voor meerjarige subsidies.

Biobased economy/bio-energie € 336.000

Een tweetal subsidieaanvragen is op inhoudelijke gronden afgewezen.

Daarnaast is een verwachte subsidieaanvraag niet ingediend.

Economische ontwikkeling

Meerjarige subsidies € 16,8 mln.

In 2010 is de verslagleggingsmethodiek rondom de meerjarige subsidies gewijzigd. Hoewel de subsidies wel zijn beschikt / begroot in 2010 vindt de verantwoording in toekomstige jaren plaats.

Bron: Beleidsrekening 2010, 4.1 klimaatprogramma en 7.1 Economische ontwikkeling

5 Reserves & voorzieningen

In dit hoofdstuk beschrijven we de ontwikkelingen met betrekking tot reserves & voorzieningen in de periode 2009-2011. Achtereenvolgens komen de omvang en het aantal, nut en noodzaak en de bestedingsplannen aan de orde. In de laatste paragraaf brengen we de informatievoorziening over reserves & voorzieningen aan Provinciale Staten in beeld.

5.1 Omvang en aantal

64

Driemaal budgetrecht: beheren, besteden en bestemmen

Belangrijkste ontwikkelingen 2009-2011:

- Er is een nieuwe grote reserve ingesteld: de reserve stamkapitaal (stand per ultimo 2010 € 4,2 miljard). De rentebaten van deze reserve voeden de Meerjarige Investeringsreserve Gelderland (stand per ultimo 2010 € 335 miljoen).
- Het aantal voorzieningen is sinds 2008 sterk verminderd, met name vanwege een BBV-wijziging. Het aantal bestemmingsreserves neemt gestaag toe in de periode 2006-2010.

Aandachtspunten:

- Geen.

Ontwikkelingen in de omvang

Door de verkoop van de Nuon aandelen in 2009 is de reservepositie van de provincie Gelderland aanzienlijk toegenomen. In tabel 7 hebben we de ontwikkelingen in de omvang van de reserves en voorzieningen weergegeven.

Tabel 7 Ontwikkeling in de omvang van reserves & voorzieningen van de provincie Gelderland
(bedrag x €1.000)

jaar	algemene reserve(s)	bestemmingsreserves	voorzieningen
2004	28.996	195.785	74.963
2005	75.372	187.832	137.680
2006	66.769	324.047	154.200
2007	21.093	489.992	153.114
2008	29.589	597.794	12.120
2009	30.611	4.850.629	1.103
		<i>excl. stamkapitaal: 601.191</i>	
2010	7.995	4.859.776	54
		<i>excl. stamkapitaal: 690.982</i>	

Bron: Beleidsrekeningen 2004-2010 provincie Gelderland

Bestemmingsreserves

In 2009 heeft de provincie haar Nuon-aandelen verkocht voor circa € 4,4 miljard. Van dit bedrag is ongeveer € 0,2 miljard op een escrowrekening gezet als garantie voor de financiële afwikkeling. Het overige deel van de verkoopopbrengst (€ 4,2 miljard) is in 2009 toegevoegd aan een nieuwe bestemmingsreserve: de reserve stamkapitaal. Deze toevoeging verklaart voor het overgrote deel de stijging in de omvang van de bestemmingsreserves sinds 2009. Als we het stamkapitaal niet meerekenen, zien we een stijging in de omvang van de bestemmingsreserves van circa € 100 miljoen in de periode 2008-2010. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt door de omzetting van twee voorzieningen in reserves en de instelling van de reserve overbrugging korting en frictiekosten en de reserve decentralisatie-uitkeringen. Hier komen we later in deze paragraaf op terug.

Algemene reserve

Uit de tabel blijkt dat de omvang van de algemene reserve in 2010 sterk is afgenomen ten opzichte van de jaren daarvoor. Dit heeft onder andere te maken met een eenmalige overheveling van middelen (€ 35 miljoen) uit de algemene reserve naar de bestemmingsreserve overbrugging korting en frictiekosten Gelders profiel. Deze reserve is ingesteld in het kader van de bezuinigingen op het provinciefonds. Ook andere mutaties hebben bijgedragen aan het lagere niveau. Omdat de algemene reserve ook een bufferfunctie heeft, wordt in de beleidsrekening van 2010 aangegeven dat de tijdelijk lagere stand van de buffer in de algemene reserve geen probleem is voor het weerstandsvermogen van de provincie. Naast de algemene reserve zijn het exploitatieoverschot, de post onvoorzien en additionele bestedingsruimte in de Meerjarige Investeringsreserve Gelderland beschikbaar om op korte termijn risico's op te vangen.

Voorzieningen

De omvang van de voorzieningen is sterk gedaald vanaf 2007. Deze scherpe daling heeft met name te maken met een wijziging van het BBV²⁸ in 2007, waardoor de doeluitkeringen²⁹ van het Rijk niet langer als voorziening op de balans mogen worden opgenomen. Deze doeluitkeringen worden nu afzonderlijk in de begroting en rekening in beeld gebracht en vallen onder de overlopende passiva op de balans.

Daarnaast wordt in de interviews aangegeven dat een aantal voorzieningen is omgezet in reserves vanwege de benodigde flexibiliteit voor de inzet van de middelen. Dit is in afstemming met de accountant gebeurd. Voorzieningen dienen op basis van de regelgeving onderbouwd te worden met gedetailleerde financiële plannen. Deze strikte plannen maken het lastig om de middelen flexibel in te zetten, wanneer de situatie daarom vraagt. Hoewel er dus qua inzet van de middelen en voeding niets is gewijzigd, zijn enkele voorzieningen omgezet in reserves. Dit geldt bijvoorbeeld voor de reserves groot onderhoud provinciale gebouwen en instandhouding wegverhardingen.

In 2010 staat er nog één voorziening op de balans³⁰: de voorziening Flankerend beleid. Deze voorziening dekt de kosten van het flankerend beleid voor het reorganisatietraject Gelderland in Beweging. In 2010 zijn bijvoorbeeld kosten gemaakt voor het vinden van een nieuwe plek binnen of buiten de provincie van personeelsleden.

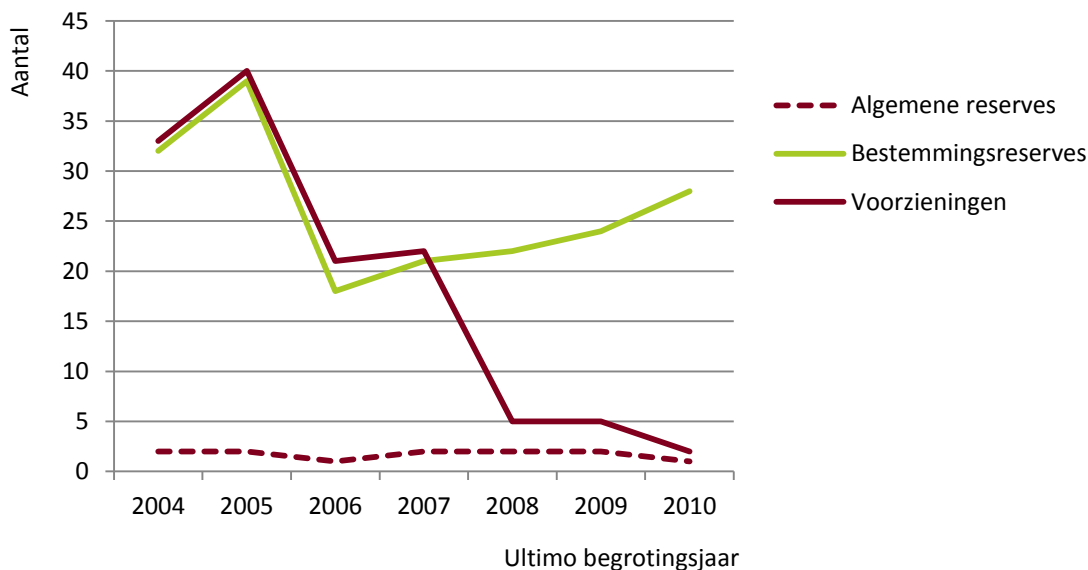
Ontwikkelingen in aantal

In figuur 12 hebben we de ontwikkelingen in het aantal reserves en voorzieningen van de provincie Gelderland in beeld gebracht.

²⁸ Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten.

²⁹ Ontvangen voorschotbedragen van Europese en Nederlandse overheden, zoals de middelen voor jeugdhulpverlening, Europese programma's en de Brede Doeluitkering (BDU) verkeer en vervoer.

³⁰ In 2009 en 2010 heeft er ook een garantiestelling voor Plantion onder de voorzieningen op de balans gestaan. Deze is per 2010 komen te vervallen.

Figuur 12 Aantal reserves en voorzieningen van de provincie Gelderland

Bron: Beleidsrekeningen provincie Gelderland 2004 t/m 2010

De daling in het aantal voorzieningen is duidelijk terug te zien in de figuur. Het aantal bestemmingsreserves stijgt gestaag de afgelopen jaren. De omzetting van een aantal voorzieningen in reserves ligt hier deels aan ten grondslag. Daarnaast zijn er ook enkele nieuwe bestemmingsreserves ingesteld vanwege bijzondere omstandigheden, waaronder:

- de reserve verplichte meerjarige subsidies;
- de reserve decentralisatie-uitkeringen;
- de reserve overbrugging korting en frictiekosten nieuw profiel; en
- de reserve stamkapitaal.

Reserve verplichte meerjarige subsidies

Deze reserve is op 11 november 2009 ingesteld als gevolg van de gewijzigde grondslag van de verantwoording van de meerjarige subsidies (zie ook het hoofdstuk over onderbesteding). Om het nemen van de lasten bij meerjarige subsidies meer in overeenstemming te brengen met het BBV heeft de provincie eind 2009 besloten om de lasten per 1 januari 2010 te nemen in de verslagjaren waarin de activiteiten worden uitgevoerd³¹. Dit is op uitdrukkelijk advies van de accountant gebeurd. Voorheen werden de lasten genomen op het moment dat de subsidie beschikbaar werd. De reserve verplichte meerjarige subsidies is ingesteld om de bedragen die in een begrotingsjaar wel zijn geraamd als last maar niet tot

³¹ Zie Statennotitie PS2010-5 Aanpassing werkwijze van verantwoording van (meerjarige) subsidies met ingang van boekjaar 2010, 15 december 2009.

besteding gekomen zijn, beschikbaar te houden voor de komende jaren (spaarfunctie). Daarnaast zorgt de reserve ervoor dat schommelingen in de lasten niet teveel invloed hebben op de exploitatie (egalisatiefunctie). Voor de toevoegingen aan de reserve heeft de provincie besloten om bij de beleidsrekening het totaal van de resterende verplichtingen van de meerjarige subsidies aan de reserve toe te voegen. Deze toevoeging kan (substantieel) afwijken van de ramingen die gedurende het jaar zijn gemaakt op basis van de bestedingsplannen van de partners. De stand van de reserve is ultimo 2010 circa € 7,6 miljoen.

Reserve decentralisatie-uitkeringen

De reserve decentralisatie-uitkeringen is ingesteld op hetzelfde moment als de reserve verplichte meerjarige subsidies. De reserve is bedoeld voor het beschikbaar houden van niet tot last gekomen decentralisatie-uitkeringen. Sinds 2010 ontvangen de provincies verschillende decentralisatie-uitkeringen van het Rijk als onderdeel van het provinciefonds. Dit zijn bijvoorbeeld middelen voor bodemsanering, bedrijventerreinen en cultuurparticipatie. De middelen behoren tot het eigen vermogen van de provincie, maar zijn specifiek bestemd voor het doel waarvoor ze gekregen zijn. Om de niet-bestede middelen beschikbaar te houden voor het doel waarvoor ze zijn bestemd, heeft de provincie besloten de reserve in te stellen (spaarfunctie). Voor de toevoegingen hanteert de provincie dezelfde systematiek als bij de reserve verplichte meerjarige subsidies: bij de beleidsrekening wordt het totaal aan niet-bestede decentralisatiemiddelen aan de reserve toegevoegd ongeacht de ramingen van de toevoegingen. De stand van de reserve is per 31 december 2010 circa € 15 miljoen.

Reserve overbrugging korting en frictiekosten nieuw profiel

Deze reserve is bedoeld voor het opvangen van de bezuinigingen door de korting op het provinciefonds. De reserve is door twee eenmalige dotaties gevoed. Een dotatie van € 35 miljoen uit de algemene reserve en een bedrag van € 48 miljoen vanuit de vrijval van de geblokkeerde reserve achtergestelde lening Nuon. Deze laatste reserve was niet meer nodig na de aandelenverkoop en is bij de voorjaarsnota 2010³² opgeheven. De reserve is bedoeld voor de jaren 2011, 2012 en 2013. Eind 2014 wordt de reserve opgeheven. Ultimo 2010 bedroeg de omvang € 83 miljoen.

Reserve stamkapitaal

De reserve stamkapitaal is op 11 november 2009 ingesteld met als doel het duurzaam in stand houden van de verkoopopbrengst van de aandelen Nuon en uitsluitend het beleggingsresultaat van het vermogen aan te wenden voor provinciale doelstellingen. Op dit laatste deel van de doelstelling is – bij de

³² Zie Statenvoorstel PS2010-472.

besluitvorming over de besteding van de verkoopopbrengst – een uitzondering gemaakt. In de reserve stamkapitaal is namelijk een bedrag van € 500 miljoen gereserveerd voor investeringen in verschillende prioritaire thema's in Gelderland, waaronder economie, klimaat en mobiliteit. Dit bedrag zal de komende jaren via de Gelderse Investeringsagenda tot besteding komen. De provincie heeft gekozen voor het instellen van een afzonderlijke reserve met het stamkapitaal om het vermogen zo transparant mogelijk in beeld te brengen. Jaarlijks wordt door PS bij de voorjaarsnota bepaald of er inflatiecorrectie wordt toegepast op het stamkapitaal. In de afgelopen twee jaren is dit niet gebeurd.

Het beleggingsresultaat van het stamkapitaal wordt jaarlijks toegevoegd aan de Meerjarige Investeringsreserve Gelderland (MIG). De MIG is bedoeld voor eenmalige investeringen in projecten van de provincie en/of derden die bijdragen aan een verdere structuurversterking van de provincie Gelderland. De beheersregels en uitgangspunten van de MIG zijn bij de instelling in 2002 vastgesteld. In 2010 zijn de beheersregels aangepast naar de nieuwe situatie na de aandelenverkoop³³. De rendementen uit het vermogensbeheer vormen sinds 2009 een belangrijke voedingsbron van de MIG. Ook de middelen voor de Gelderse investeringsagenda van € 500 miljoen zullen via de MIG worden geïnvesteerd. In 2010 is circa € 80 miljoen voor dit doel aan de reserve stamkapitaal onttrokken en aan de MIG toegevoegd. In tabel 8 hebben we de ontwikkelingen in beide reserves weergegeven.

Tabel 8 Ontwikkelingen in de Meerjarige Investeringsreserve Gelderland en de reserve stamkapitaal (bedrag x €1.000)

Reserve	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
MIG	46.523	71.256	174.564	264.340	349.224	329.276	334.648
Stamkapitaal						4.249.438	4.168.794

Bron: Beleidsrekeningen 2004-2010 provincie Gelderland

De reserve stamkapitaal en de MIG zijn beide ingesteld voor onbepaalde tijd en vormen voor de provincie de financiële instrumenten waarmee op lange termijn geïnvesteerd kan worden in de Gelderse samenleving.

³³ Zie bijlage 8 bij het Vervolgvoorstel beleidsbegroting 2010.

5.2 Nut en noodzaak

Belangrijkste ontwikkelingen 2009-2011:

- De provincie heeft het beleid rondom reserves en voorzieningen in 2009 geactualiseerd.
- Nut en noodzaak van reserves worden twee keer per jaar doorgelopen.
- Er zijn bij het follow-up onderzoek geen reserves of voorzieningen aangetroffen waarvan nut en noodzaak niet kunnen worden aangetoond. Er is geen sprake van overbodige reservevorming.

Aandachtspunten:

- Geen.

Beleid

Naar aanleiding van het rekenkameronderzoek naar reserves en voorzieningen heeft de provincie in 2009 de nota reserves en voorzieningen herzien. In de nota zijn de geactualiseerde beleidsuitgangspunten voor reserves en voorzieningen opgenomen. Belangrijke wijzigingen ten opzichte van de beleidsnota uit 2004 zijn de aanscherping van de onderbouwing bij het instellen van bestemmingsreserves, de aanscherping van de criteria bij de jaarlijkse afweging op nut en noodzaak van de bestemmingsreserves en het gebruik van een standaard format voor bestemmingsreserves en voorzieningen bij de beleidsrekening.

Uitgangspunten

In de beleidsnota 2009 wordt als eerste beleidsuitgangspunt genoemd: *“In beginsel worden alle structurele en incidentele lasten en baten (...) rechtstreeks geraamd of verantwoord op een post in de begroting of rekening (dus niet via een dotatie of onttrekking aan een reserve)”*. Het tweede uitgangspunt luidt: *“Het aantal bestemmingsreserves moet worden beperkt”*. De provincie wil met deze uitgangspunten overbodige reservevorming tegengaan.

Bestemmingsreserves mogen slechts worden ingesteld voor twee doeleinden: sparen en egaliseren. De grens voor het instellen van een nieuwe reserve voor egalisatiedoelstellingen is in de beleidsnota vastgelegd op € 1 miljoen. Voor deze grens is gekozen, omdat dit voorkomt dat er te veel reserves worden ingesteld op kleine schommelingen op te vangen. In de interviews wordt aangegeven dat schommelingen van minder dan € 1 miljoen goed in de exploitatie kunnen worden geraamd en verantwoord. Voor de spaarfunctie is geen specifieke grens in de nota opgenomen. In de interviews wordt aangegeven dat het er om gaat of

er een reserve nodig is waarmee (meerjarig) gespaard moet worden voor een bepaald doel. Als dat het geval is, dan wordt er een reserve ingesteld.

Instellen en opheffen

In de beleidsnota wordt vermeld dat het instellen van een bestemmingsreserve plaatsvindt bij afzonderlijk Statenbesluit of bij een expliciet beslispunt in het kader van de beleidsbegroting, voorjaarsnota of beleidsrekening. De reserve dient bij de instelling voorzien te zijn van een specifieke onderbouwing:

- a. de naam;
- b. de soort (algemene reserve/bestemmingsreserve);
- c. instellingsdatum;
- d. besluitvorming (wie is bevoegd);
- e. nut en noodzaak;
- f. functie (sparen of egaliseren);
- g. het doel van de reserve;
- h. de wijze waarop de reserve wordt gevoed;
- i. of er rente/inflatiecorrectie wordt bijgeschreven en zo ja, welk percentage daarbij wordt gehanteerd;
- j. het plafond van de reserve;
- k. bestedingsplan;
- l. de voorwaarden waaronder besteding mag plaatsvinden; en
- m. de maximale duur van de reserve.

Ten opzichte van de nota uit 2004 zijn onder andere de aspecten nut en noodzaak, functie, besluitvorming en het bestedingsplan toegevoegd.

In de interviews wordt aangegeven dat er per reserve een ambtelijk eigenaar is, die inhoudelijk bij het beleidsterrein waarop de reserve wordt ingezet betrokken is. De eigenaar levert de informatie aan voor de planning & control-cyclus. De afdeling financiën heeft daarbij een adviserende en controlerende rol. Het initiatief voor het opheffen van een reserve komen vaak vanuit financiën, maar het einde van de looptijd van een reserve wordt logischerwijs ingeluid door een daling in de omvang van de reserve wanneer de middelen zijn besteed aan een specifieke taak. In een dergelijke situatie is het opheffen een logisch vervolg. Hoewel er geen beleidsuitgangspunt over opheffing van reserves in de beleidsnota is opgenomen, worden besluiten tot opheffing aan PS voorgelegd.

Nut en noodzaak

Over nut en noodzaak wordt in de beleidsnota 2009 het volgende vermeld: *“Ieder jaar bij de begroting vindt een doorrekening plaats van alle bestaande bestemmingsreserves, waarbij de bestemmingsreserves worden beoordeeld op nut en noodzaak, alsmede op toereikendheid van de gereserveerde middelen afgewogen tegen de geraamde meerjarige toevoegingen en onttrekkingen en de op de reserves rustende meerjarige verplichtingen”*. Deze doorrekening zal plaats

vinden bij de begroting. Eventuele vrije ruimte in de reserves zal dan worden afgeroomd ten gunste van de algemene reserve.

In de interviews wordt aangegeven dat nut en noodzaak van reserves in de praktijk twee keer per jaar kritisch worden bekeken: bij de begroting en bij de beleidsrekening. Bij de begroting worden de meerjarige bestedingsplannen die ten grondslag liggen aan de reserves doorgelopen. Omdat het totaalbeeld ook bij de beleidsrekening beschikbaar is, wordt er nog eens kritisch naar gekeken. Bij de voorjaarsnota is ook aandacht voor reserves, maar dit is vooral gericht op bijstellingen in de toevoegingen en onttrekkingen aan reserves. Dit gebeurt via begrotingswijzigingen waarbij er aangepaste bestedingsplannen voor de reserves worden opgenomen. De geïnterviewden geven over afroming van reserves aan dat dit in de praktijk niet vaak nodig is. Er zitten in de reserves niet meer middelen dan nodig. Een uitzondering hierop vormt de MIG. In deze reserve is financiële ruimte voor nieuwe plannen, dit is conform de beheersregels.

Reserve bestuurlijke verplichtingen

In het onderzoek van 2009 constateert de rekenkamer dat er bij de provincie Gelderland geen sprake is van overbodige reservevorming. Een uitzondering op deze bevinding wordt gemaakt voor de reserve aangegane verplichtingen. We hebben toen in het onderzoek aanbevolen om deze reserve te heroverwegen; *“kies voor een betere onderbouwing van nut en noodzaak van deze reserve of voeg de middelen toe aan de algemene reserve”*. De provincie heeft deze aanbeveling niet overgenomen, maar aangegeven bij de eerstvolgende herijking van de reserves wel kritisch alle elementen van de reserve te bekijken. Ook is de naam van de reserve gewijzigd in de reserve bestuurlijke verplichtingen aangezien de verplichtingen een bestuurlijk karakter hebben.

In de beleidsrekening 2010 wordt over nut en noodzaak van deze reserve aangegeven dat de reserve een verzameling vormt van middelen die bestemd zijn voor bestuurlijke verplichtingen. De komende jaren worden deze middelen in de begroting opgenomen. In de reserve wordt ook een reservering van € 10 miljoen aangehouden voor het risicobewust participeren. Hierover zijn in het coalitieakkoord van 2007 afspraken gemaakt. In de reserve bestuurlijke verplichtingen zijn dus verschillende geldstromen verzameld voor doelen waar een bestuurlijke verplichting onder ligt. Er is voor een ‘verzamelreserve’ gekozen om het aantal reserves te beperken en om de algemene reserve exclusief te houden voor de buffer en het vrij besteedbare vermogen. De reserve heeft een spaarfunctie. In de interviews wordt hieraan toegevoegd dat onderdelen in de reserve ook een egalisatiefunctie hebben. In het bestedingsplan van de reserve bij de begroting is duidelijk aangegeven uit welke bestuurlijke verplichtingen de reserve bestaat en welke toevoegingen en onttrekkingen er verwacht worden in

de komende jaren. De onderbouwing van de reserve is daarmee verbeterd ten opzichte van de reserve aangevane verplichtingen.

Geen overbodige reservevorming

De rekenkamer is bij het follow-up onderzoek verder geen reserves tegengekomen waarvan nut en noodzaak niet konden worden aangetoond. Een reserve met een negatief saldo (dit is niet toegestaan volgens het BBV) is in beeld en wordt aangepast.

5.3 Bestedingsplannen

Belangrijkste ontwikkelingen 2009-2011:

- Alle reserves, met uitzondering van de algemene reserve, zijn voorzien van bestedingsplannen. Deze worden jaarlijks aan de begroting toegevoegd.

Aandachtspunten:

- Geen.

Opstellen bestedingsplannen

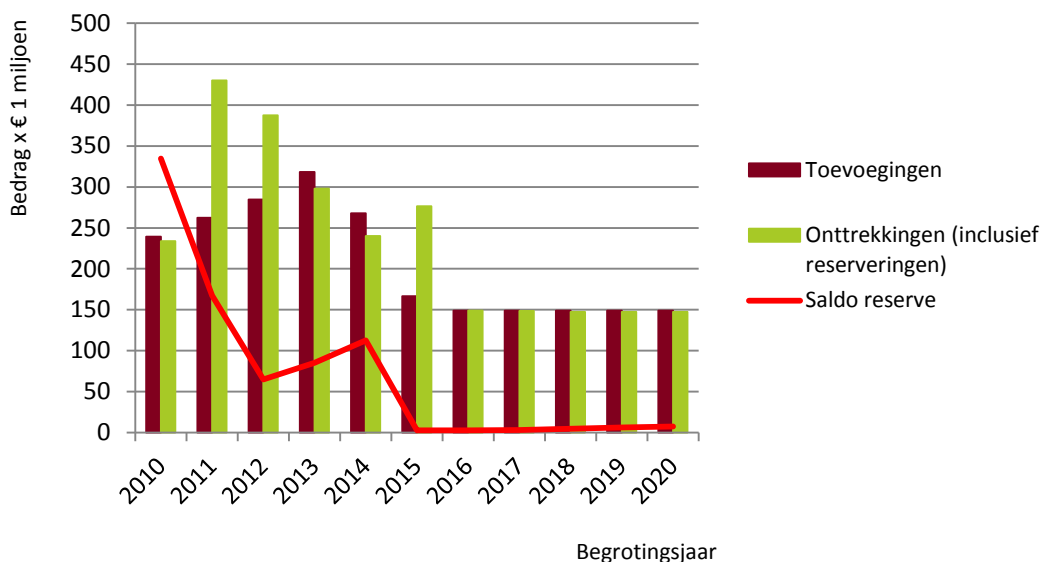
Uit deskstudy en de interviews blijkt dat aan alle reserves, met uitzondering van de algemene reserve, bestedingsplannen ten grondslag liggen. Deze worden opgesteld door de eigenaar van de reserve, de controle ligt bij financiën. Het bestedingsplan bestaat uit een overzicht van de verwachte toevoegingen en onttrekkingen aan de reserve in de komende vier jaren. In de interviews wordt opgemerkt dat het per beleidsveld kan verschillen hoe gedetailleerd een bestedingsplan kan worden opgesteld. Dit hangt samen met de mate waarin een accurate inschatting kan worden gemaakt van de bestedingen. Over het algemeen lukt het om een goede inschatting te maken van het project over de gehele looptijd, maar het indelen van de bestedingen in jaarschijven is lastig. Het komt daardoor in de praktijk voor dat de bedragen over een langere periode gelijkelijk worden verdeeld over de verschillende jaarschijven. Omdat de werkelijkheid vaak anders loopt, zijn begrotingswijzigingen op toevoegingen en onttrekkingen aan reserves nodig. Meestal wordt bij de managementrapportages in mei en september duidelijk welke lasten niet gemaakt worden in een jaar en dus ook niet aan een reserve onttrokken hoeven te worden. Op basis van deze informatie wordt de begroting bijgesteld. Op deze momenten is de onderbesteding ten opzichte van de oorspronkelijke begroting intern in beeld.

Bestedingsplan MIG

De bestedingsplannen zijn in principe onderdeel van de begrotingen. Een uitzondering hierop vormt het bestedingsplan van de MIG in 2011 en 2012. Dit bestedingsoverzicht is gemaakt bij de totstandkoming van de coalitie als voorstel bij de uitvoeringsagenda 2011-2015. Dat was in juni 2011. Daarom is het bestedingsplan van de MIG niet meer aan de begroting 2012 toegevoegd. Bij de begroting 2011 was het bestedingsplan MIG opgenomen bij het vervolgvorstel.

Volgens het bestedingsplan van MIG bij de uitvoeringsagenda zien de toevoegingen en onttrekkingen aan de reserve er tot 2020 als volgt uit.

Figuur 13 Toevoegingen en onttrekkingen aan de MIG tot 2020



Bron: Uitvoeringsagenda 2011-2015 provincie Gelderland

In de interviews wordt aangegeven dat verwacht wordt dat de MIG – bij uitvoering van alle op dit moment opgenomen projecten – in de komende periode een dalende lijn zal laten zien met in 2020 een omvang van € 7 miljoen. De eerste jaren van de MIG ontving de provincie zeer forse dividenden, terwijl de organisatie nog niet zo ver was dat de grote bedragen ook daadwerkelijk konden worden ingezet. Die omslag had tijd nodig. Inmiddels is de organisatie zo ver en wordt voor de komende jaren een daling verwacht in de omvang van de reserve. Deze daling is duidelijk in de figuur terug te zien tot 2015. Voor de periode daarna liggen nog niet alle plannen vast, ook is er nog financiële ruimte voor nieuwe bestedingen en/of tegenvallers.

5.4 Informatievoorziening aan Provinciale Staten

Belangrijkste ontwikkelingen 2009-2011:

- De conclusies en aanbevelingen uit het rekenkamerrapport zijn voor het overgrote deel overgenomen door GS en verwerkt in de nota reserves en voorzieningen 2009.
- De informatievoorziening aan PS over reserves en voorzieningen is de afgelopen periode duidelijk verbeterd ten opzichte van de situatie in 2008.

Aandachtspunten:

- Hoewel er een stijgende lijn zit in de kwaliteit van de bestedingsplannen bij de begroting, ontbreekt in de evaluatie van reserves en voorzieningen bij de beleidsrekening informatie over de toereikendheid dan wel een eventueel overschot in de reserves en voorzieningen.

Rekenkameronderzoek reserves & voorzieningen

In het rekenkameronderzoek uit 2009 hebben we twee hoofdconclusies gegeven. De eerste had betrekking op de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid:

1. Nut en noodzaak van reserves en voorzieningen staan, op een enkele uitzondering na, buiten kijf. Verbetering van de onderbouwing van de hoogte van reserves en voorzieningen is noodzakelijk om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid te kunnen waarborgen.
 - Nut en noodzaak zijn voor bijna alle onderzochte reserves en voorzieningen voldoende onderbouwd.
 - Benodigde omvang van reserves en voorzieningen is niet inzichtelijk.
 - Huidige beleid reserves en voorzieningen wordt herzien.

De tweede hoofdconclusie ging over de informatievoorziening aan Provinciale Staten en verschilde per provincie:

2. Gelderland: De informatievoorziening over reserves en voorzieningen aan PS is nog niet volledig en juist.
2. Overijssel: De informatievoorziening over reserves en voorzieningen aan PS kent een enkel aandachtspunt.

We hebben elf aanbevelingen gegeven naar aanleiding van de resultaten uit het onderzoek, hier volstaan we met het vermelden van de aanbevelingen die een link hebben met de informatievoorziening aan PS:

1. Hanteer een standaardmodel bij het instellen en evalueren van reserves en voorzieningen zodat nut en noodzaak in relatie tot de benodigde omvang zichtbaar zijn (en blijven).
2. Gelderland: Verbeter de informatievoorziening over reserves en voorzieningen aan PS door:
 - volledige en juiste informatie over de financiële positie van de provincie in de begroting en rekening op te nemen; en
 - het betrekken van de evaluatie van reserves en voorzieningen in de integrale afweging bij de begroting.

Besluitvorming PS naar aanleiding van het rapport reserves en voorzieningen

De behandeling van het rekenkamerrapport naar reserves en voorzieningen heeft gecombineerd plaatsgevonden met de behandeling van de beleidsnota 2009 inzake reserves en voorzieningen. In de nota hebben GS aangegeven hoe zij om zullen gaan met de aanbevelingen. Op 27 mei 2009 hebben PS de nota vastgesteld.

Voor de twee aanbevelingen die in dit deel van het onderzoek centraal staan, is in het kader op de volgende bladzijde de reactie van GS opgenomen.

Standaardmodel:

Wij nemen deze aanbeveling over.

- Dit standaardmodel biedt een helder inzicht in het reserveren van middelen enerzijds en de aanwending van provinciale middelen anderzijds. Dit model is opgenomen in beleidsuitgangspunt 4, hoofdstuk 5, waar het gaat over het instellen van bestemmingsreserves. Dit betekent dat we, aanvullend op de Beleidsnota 2004, bij het instellen en evalueren van reserves en voorzieningen opnemen: de nut en noodzaak, de bevoegdheidsgrondslag, de functie (egaliseren of sparen) en een bestedingsplan of een verwijzing naar een bestedingsplan.
- Het door Rekenkamer Oost-Nederland voorgestelde standaardmodel voor het instellen van reserves en voorzieningen nemen wij geheel over.
- Voor het evalueren van reserves en voorzieningen stelt de rekenkamer eveneens een model voor. Dit model zullen wij hanteren voor elke bestemmingsreserve en voorziening en wordt onderdeel van de beleidsrekening.

Informatievoorziening:

Wij nemen de aanbevelingen van de rekenkamer over.

- Wij hebben deze aanbevelingen verwerkt in de beleidsuitgangspunten zoals in deze nota zijn opgenomen. Daarnaast zij wij voornemens om de indeling en de inhoud van de reserves en voorzieningen zoals opgenomen in de beleidsbegroting en beleidsrekening volledig vergelijkbaar te maken om hiermee tegemoet te komen aan de aanbeveling om de informatievoorziening aan uw Staten te verbeteren.

Beoordeling informatievoorziening over reserves en voorzieningen

Op basis van het onderzoek uit 2009 en de besluitvorming daarover door PS stellen we in deze paragraaf de volgende vragen centraal:

1. Worden de standaardmodellen gehanteerd bij het evalueren van reserves en voorzieningen en wordt het resultaat van de evaluatie betrokken bij de integrale afweging bij de begroting?
2. Is de informatie over de financiële positie in begroting en jaarrekening juist en volledig?

Evaluatie van reserves en voorzieningen

In het rekenkameronderzoek uit 2009 is naar voren gekomen dat de evaluatie van reserves en voorzieningen onderdeel uitmaakte van de Gelderse begroting. Tegelijkertijd werd geconstateerd dat de evaluaties niet voor alle reserves en voorzieningen werden opgesteld en zodanig in informatiewaarde van elkaar verschilden dat dit PS bemoeilijkte in het maken van een integrale afweging. Door het vaststellen van de nota reserves en voorzieningen hebben PS

ingestemd met het opnemen van de evaluatie van reserves en voorzieningen in de jaarrekening.

Voor de informatie in de jaarrekeningen 2009 en 2010 over de reserves en voorzieningen is gebruik gemaakt van een format. Het betreft in grote lijnen hetzelfde format als dat gebruikt wordt voor de bestedingsplannen van de reserves en voorzieningen in de begroting.

In de volgende tabel komen beide formats aan de orde, de eerste kolom betreft de onderdelen die zowel in het format voor de begroting als het format voor de rekening aan de orde zijn. De tweede kolom betreft de onderdelen die alleen in het format voor de begroting zijn opgenomen, de laatste kolom behelst de onderdelen die alleen terugkomen in het format in de rekening.

Tabel 9 Gehanteerde formats voor reserves in de begroting en de jaarrekening

In format begroting en rekening	Aanvullend in format begroting	Aanvullend in format rekening
<ul style="list-style-type: none"> • Statenprogramma • Soort 	<ul style="list-style-type: none"> • Bestedingsplan • Voorwaarden besteding 	<ul style="list-style-type: none"> • Financieel overzicht • Toelichting dotatie en onttrekking
<ul style="list-style-type: none"> • Instellingsdatum • Besluitvorming /PS- nummer • Doel • Nut en noodzaak • Toelichting • Functie • Voeding • Rente- /inflatiecorrectie • Plafond • Maximale duur 	<ul style="list-style-type: none"> • Stand per [datum] • Voorstel 	

Bron: Beleidsrekeningen 2004-2010 provincie Gelderland

In vergelijking met het format zoals we dat hadden aanbevolen en zoals door GS en PS is omarmd, ontbreekt in het format in de jaarrekening (de evaluatie) onder meer informatie over de toereikendheid van de middelen en de eventuele vrije ruimte in de reserves. Voor de volledigheid geven we in figuur 14 het format nogmaals weer.

Figuur 14 Standaardmodel voor het evalueren van reserves en voorzieningen

Criteria	Toelichting
Naam	Naam van de reserve of voorziening
Relevante ontwikkelingen	Schets van eventuele relevante ontwikkelingen die gevolgen kunnen hebben voor nut en noodzaak van de reserve/voorziening
Stand	Stand van de reserve/voorziening, deze kan gerelateerd worden aan het plafond dat vastgesteld is bij de instelling
Realisatie bestedingen	Hoe zijn de bestedingen ten opzichte van het bestedingsplan verlopen?
Verplichtingen	Welke verplichtingen zijn aangegaan?
Toereikendheid	In hoeverre is de omvang van de reserve/voorziening toereikend voor het beoogde doel?
Mate van doelbereiking	In hoeverre is het beoogde doel gerealiseerd?
Vrije ruimte	Is er vrije ruimte? En zo ja, wat is de omvang van deze vrije ruimte?
Conclusie	<ul style="list-style-type: none"> • actualisatie gewenste omvang • afweging over afroming • aanpassen van de voeding

Bron: Rekenkamer Oost-Nederland, *Bestemmen voor de toekomst* (2009)

De informatie over de toereikendheid van de middelen is van belang om te voorkomen dat er –in relatie tot de te realiseren doelen– te weinig middelen in de reserve aanwezig zijn. Informatie over de vrije ruimte is relevant om te voorkomen dat er te veel geld in de reserves zit, waardoor er niet efficiënt met de middelen kan worden omgegaan. Gezien het budgetrecht van PS zijn dit naar onze mening aspecten die niet mogen ontbreken in de evaluatie van de reserves en voorzieningen.

Kwaliteit van de informatie over reserves en voorzieningen

In het onderzoek uit 2009 hebben we geconstateerd dat de informatievoorziening aan PS over reserves en voorzieningen nog niet volledig en juist was, waardoor zij hun taak aangaande de zorg voor een duurzaam evenwicht van de provinciale financiële huishouding niet ten volle konden uitvoeren. De twee voornaamste aandachtspunten op dat moment waren:

1. De cijfers uit toelichtingen komen niet overeen met de cijfers in het totaal overzicht.
2. In de rekening staan beduidend meer reserves en voorzieningen opgenomen dan in de meerjarenramingen bij de begroting.

Uit het materiaal dat we voor deze follow-up hebben verzameld zien we een duidelijke verbetering in de informatievoorziening. De gehanteerde cijfers zijn

consistent en daar waar er sprake is van verschillen wordt dit veroorzaakt door afronding.

De aansluiting tussen de reserves en voorzieningen opgenomen in de meerjarenramingen bij de begroting en de informatie in de jaarrekeningen is in de afgelopen jaren eveneens sterk verbeterd. Daar waar de aansluiting in 2009 nog enkele omissies kende, sluiten de reserves en voorzieningen in de jaarrekening 2010 zo goed als volledig aan op de meerjarenraming van de reserves en voorzieningen in de begroting.

Bijlagen

Bijlage 1:

Overzicht normen en bevindingen

Hieronder volgt het resultaat van de toetsing van de normen die voor het follow-up onderzoek zijn opgesteld (zie bijlage 2 voor een toelichting op het normenkader). Per norm hebben we onze bevindingen weergegeven. Deze bevindingen zijn afkomstig uit het hoofdstuk over het betreffende financiële beleidsterrein in dit rapport.

Treasury

Norm: Het vermogensbeheer van de provincie is prudent en risicomijdend.

Bevindingen

Het treasurybeleid van de provincie Gelderland is prudent en risicomijdend en wordt ook als zodanig uitgevoerd:

- De provincie hanteert scherpere grenzen dan de landelijke wet- en regelgeving (Wet Fido/Ruddo) voorschrijft.
- De doelstellingen en uitgangspunten van het vermogensbeheer sluiten goed aan bij het risicoprofiel. De keuze voor het buy en hold beleid past bijvoorbeeld goed bij de hoge risicoaversie.
- De organisatie van de treasuryfunctie zit goed in elkaar, functiescheiding is toegepast en verantwoordelijkheden zijn duidelijk belegd.
- De provincie is goed voorbereid op crisissituaties: er is een crisisscenario opgesteld dat in de praktijk is geoefend.
- De beleggingsportefeuille is overeenkomstig het beleid en het risicoprofiel opgesteld. De provincie is alert op overschrijdingen van limieten.
- Een aandachtspunt is dat er een duidelijkere koppeling gemaakt kan worden in het beleid tussen de risico's die de provincie heeft geïdentificeerd en de richtlijnen en limieten die zij daarvoor hanteert.

Norm: Provinciale Staten beschikken over voldoende informatie over het beleggingsbeleid en de resultaten daarvan.

Bevindingen

- PS worden geïnformeerd over het beleggingsbeleid en (te verwachten) ontwikkelingen. De informatie is enerzijds (te) uitgebreid (bijvoorbeeld rentevisie), anderzijds ontbreekt informatie om goed te kunnen controleren (bijvoorbeeld liquiditeitsprognose).
- PS worden geïnformeerd over het profiel van de treasury en kunnen op basis van de informatie zicht krijgen op de invulling van de treasury in de praktijk.
- PS worden geïnformeerd over de resultaten van het beleggingsbeleid. In toenemende mate kunnen zij de resultaten afzetten tegen het beoogde rendement. Een rendementsdoelstelling is daarnaast van belang om de resultaten mee te kunnen vergelijken.

Onderbesteding

Norm: Er is sprake van een relatieve afname van de onderbesteding sinds 2007.

Bevindingen

- De omvang van de onderbesteding is in de periode 2007-2009 van € 112 miljoen (12,2%) gedaald naar € 56 miljoen (4,4%). In 2010 is de onderbesteding vanwege administratieve correcties gestegen naar € 202 miljoen (18,2%). Gecorrigeerd voor administratieve oorzaken komt de onderbesteding in 2010 op € 50 miljoen (5,2%). Hiermee is een dalende trend zichtbaar sinds 2008.

Norm: De provincie stuurt actief op het maken van realistische plannings en begrotingen.

Bevindingen

- De provincie heeft continu aandacht voor realistisch plannen en begroten. Hier wordt op verschillende lagen in de organisatie op gestuurd. Op basis van de interne rapportages en gesprekken waar onderbesteding aan de orde is, worden verschillende maatregelen getroffen om onderbesteding te voorkomen zoals het bijstellen van de budgetten en doorontwikkelen van het

programmatisch werken. Het maken van realistische plannings en begrotingen blijft echter een aandachtspunt voor de provincie.

Norm: De provincie heeft in het kader van onderbesteding een strategie op de externe omgeving ontwikkeld.

Bevindingen

- De provincie heeft verschillende maatregelen genomen voor de sturing op de externe omgeving. Zo wordt de focus gelegd op programmatisch werken en het realiseren van doelen vanuit partnerschap. Daarnaast wordt scherp gestuurd op het naleven van afspraken door partners, waarbij eventueel middelen worden teruggehaald. Er is geen sprake van een algemene strategie op de externe omgeving.

Norm: Provinciale Staten beschikken jaarlijks over voldoende inzicht in de mate van onderbesteding en de oorzaken hiervan.

Bevindingen

- In de weergave over de onderbesteding over 2010 wordt aangegeven dat er op totaal niveau geen sprake (meer) is van onderbesteding, terwijl er conform de definitie wel sprake is van onderbesteding. Hoewel het om een groot deel aan technische onderbesteding gaat, is de informatie niet conform de afgesproken definitie. Hierdoor krijgen PS op basis van de toelichtingen nog onvoldoende zicht op de – al dan niet beïnvloedbare – oorzaken van onderbesteding.

Reserves en voorzieningen

Norm: Bestemmingsreserves worden jaarlijks beoordeeld op nut en noodzaak.

Bevindingen

- Twee keer per jaar worden nut en noodzaak van de bestemmingsreserves bekeken. Dit gebeurt bij de begroting en de jaarrekening. Bij de voorjaarsnota wordt met name naar de inzet van de reserves gekeken in relatie tot de doelen die de provincie op langere termijn wil bereiken.

Norm: Aan een bestemmingsreserve ligt een bestedingsplan ten grondslag.

Bevindingen

- Aan alle reserves, met uitzondering van de algemene reserve, ligt een bestedingsplan ten grondslag. De bestedingsplannen worden jaarlijks aan de begroting toegevoegd en gedurende het jaar bijgesteld.

Norm: Voor elke bestemmingsreserve wordt jaarlijks verantwoordingsinformatie gegeven.

Bevindingen

- Voor elke bestemmingsreserve wordt jaarlijks verantwoordingsinformatie gegeven. Informatie over de toereikendheid van de middelen en de eventuele vrije ruimte in de reserves ontbreekt echter, waardoor de verantwoordingsinformatie niet compleet is.

Norm: Provinciale Staten beschikken over volledige, juiste en tijdige informatie over reserves en voorzieningen.

Bevindingen

- De informatievoorziening aan PS over reserves en voorzieningen laat duidelijk een stijgende lijn zien en is duidelijk verbeterd ten opzichte van de informatievoorziening ten tijde van het onderzoek in 2008.

Bijlage 2:

Toelichting onderzoekopzet

In deze bijlage beschrijven we de deelvragen, het normenkader en de onderzoeksmethoden die we hebben toegepast in het follow-up onderzoek.

Deelvragen

We hebben in het follow-up onderzoek de volgende deelvragen gesteld:

1. In welke mate is er sprake van een relatieve afname van de onderbesteding ten opzichte van de periode 2004-2007?
 - a. Wat is de jaarlijkse omvang van de onderbesteding in de periode 2008-2010 afgezet tegen de omvang in de periode 2004-2007.
 - b. In welke mate wordt onderbesteding opgevangen door mutaties in reserves en begrotingswijzigingen?
 - c. Welke maatregelen hebben de provincies genomen om onderbesteding zoveel mogelijk te voorkomen?
 - d. In hoeverre is de informatievoorziening over onderbesteding aan Provinciale Staten toereikend voor invulling van de kaderstellende en controlerende rol?
2. In hoeverre is de informatievoorziening over reserves & voorzieningen verbeterd ten opzichte van de periode 2004-2008?
 - a. Wat is de aard en omvang van de reserves & voorzieningen en het verloop gedurende de onderzoeksperiode?
 - b. Zijn nut en noodzaak van reserves duidelijk en is de benodigde omvang inzichtelijk gemaakt?
 - c. In hoeverre is de informatievoorziening over reserves en voorzieningen aan Provinciale Staten toereikend voor invulling van de kaderstellende en controlerende rol?
3. In hoeverre heeft de provincie de treasuryfunctie in de periode 2009-2011 aangepast naar aanleiding van de aandelenverkoop NUON/Essent?
 - a. Hoe ziet de organisatie en financiële positie van de treasuryfunctie eruit en wat is het risicoprofiel?
 - b. In hoeverre is de informatievoorziening over treasury aan Provinciale Staten toereikend voor invulling van de kaderstellende en controlerende rol?

In deze deelvragen hebben we de meest relevante punten uit de oorspronkelijke onderzoeken samengevat.

Normenkader

Voor het follow-up onderzoek hebben we het onderstaande normenkader opgesteld. Naast de normen is aangegeven uit welke bronnen de normen afkomstig zijn. We hebben de normen uit de landelijke wet- en regelgeving en provinciale beleidskaders in onze eigen bewoordingen geformuleerd.

Normenkader		Bron
Treasury	<ul style="list-style-type: none">• Het vermogensbeheer van de provincie is prudent en risicomijdend• Provinciale Staten beschikken over voldoende informatie over het beleggingsbeleid en de resultaten daarvan	<ul style="list-style-type: none">• Wet FIDO, artikel 2 lid 2• Strategische beleggingsplan vermogensbeheer Gelderland 2011, Uitvoeringsregeling Treasury Overijssel 2011
Onderbesteding	<ul style="list-style-type: none">• Er is sprake van een relatieve afname van de onderbesteding sinds 2007• De provincie heeft in het kader van onderbesteding een strategie op de externe omgeving ontwikkeld• De provincie stuurt actief op het maken van realistische plannings en begrotingen• Provinciale Staten beschikken jaarlijks over voldoende inzicht in de mate van onderbesteding en de oorzaken hiervan	<ul style="list-style-type: none">• Rekenkamer Oost-Nederland• Rekenkamer Oost-Nederland• Rekenkamer Oost-Nederland• Rekenkamer Oost-Nederland, BBV artikel 28a
Reserves & voorzieningen	<ul style="list-style-type: none">• Bestemmingsreserves worden jaarlijks beoordeeld op nut en noodzaak• Aan een bestemmingsreserve ligt een bestedingsplan ten grondslag• Voor elke bestemmingsreserve wordt jaarlijks verantwoordingsinformatie gegeven• Provinciale Staten beschikken over volledige, juiste en tijdige informatie over reserves en voorzieningen	<ul style="list-style-type: none">• Beleidskaders reserves en voorzieningen Gelderland en Overijssel (2009)• Beleidskaders reserves en voorzieningen Gelderland en Overijssel (2009)• BBV artikel 54• BBV artikelen 17, 20, 22, 27, 54 en 55

Onderzoeksmethoden

In het follow-up onderzoek hebben we drie onderzoeksmethoden toegepast.

1. Kwantitatieve analyse van financiële gegevens

Door middel van een financiële analyse hebben we de aard en omvang van de onderbesteding zowel per programma als in totaal in beeld gebracht. Daarbij hebben we ook gekeken naar de invloed van begrotingswijzigingen en mutaties in reserves op de onderbesteding. Verder hebben we de aard en omvang van de reserves & voorzieningen kwantitatief in beeld gebracht.

2. Deskstudy

Bestudering van relevante beleidsdocumenten, waaronder het aanvalsplan voor onderbesteding, de beleidsnota reserves en voorzieningen, het strategische beleggingsplan, de financiële verordening en de bijbehorende uitvoeringsregeling. Een overzicht van de geraadpleegde documenten vindt u in bijlage 3. De bestudering van landelijke wet- en regelgeving hebben we beperkt tot de doorgevoerde wijzigingen in de periode 2009-2011.

3. Interviews

We hebben halfgestructureerde interviews gehouden met de verantwoordelijk gedeputeerde, betrokken ambtenaren en de provinciale accountants. De lijst met geïnterviewde personen vindt u in bijlage 4.

Bijlage 3:

Geraadpleegde documenten

Beleidsdocumenten provincie Gelderland

- Accountantsverslagen bij de jaarrekening 2008-2010
- Beleidsbegroting 2008-2012
- Beleidsrekening 2008-2010
- Brief van Deloitte Accountants BV inzake vragen afstemmingsoverleg PS2012-127, 11 januari 2012
- Coalitieakkoord 2011-2015 Uitdagend Gelderland, 8 april 2011
- Crisisscenario vermogensbeheer, 22 november 2010
- Handboek vermogensbeheer provincie Gelderland, oktober 2010
- Reactie GS naar aanleiding van artikel in Financieel dagblad d.d. 24 oktober 2011 inzake Spaanse obligaties PS2011-727, 25 oktober 2011
- Statenbesluit PB2011/137 Publicatie eerste herziening Financiële Verordening Gelderland 2003, 4 oktober 2011
- Statennotitie PS2009-695 Gelderse Investeringsagenda, 1 september 2009
- Statennotitie PS2010-5 Aanpassing werkwijze van verantwoording van (meerjarige) subsidies met ingang van boekjaar 2010, 15 december 2009
- Statennotitie PS2010-610 Aanbesteding vermogensbeheer – resultaat offertefase, 6 juli 2010
- Statennotitie PS2011-14 Strategisch beleggingsplan vermogensbeheer 2011 – reactie op vragen uit PS n.a.v. voorgenomen vaststellingsbesluit, 25 januari 2011
- Statennotitie PS2011-936 Verantwoord beleggingsbeleid – wijziging Strategisch Beleggingsplan Vermogensbeheer 2011, december 2011
- Statenvoorstel PS2007-443 Vervolgvoorstel beleidsbegroting, 2 oktober 2007
- Statenvoorstel PS2009-256 Tweede vervolgvoorstel vaststelling van de beleidsrekening 2008, 6 mei 2009
- Statenvoorstel PS2009-399 Beleidsnota 2009 inzake reserves en voorzieningen (eerste revisie), 28 april 2009
- Statenvoorstel PS2009-447 Vervolgvoorstel voorjaarsnota 2009, 23 juni 2009
- Statenvoorstel PS2009-728 Vervolgvoorstel beleidsbegroting 2010, 6 oktober 2009
- Statenvoorstel PS2009-904 Wijzigingsvoorstel Financiële verordening Gelderland 2003, 10 november 2009
- Statenvoorstel PS2010-288 Vervolgvoorstel beleidsrekening 2009, 27 april 2010
- Statenvoorstel PS2010-699 Vervolgvoorstel beleidsbegroting 2011, 12 oktober 2010

- Statenvoorstel PS2011-379 Vervolgvoorstel voorjaarsnota 2011, 21 juni 2011
- Strategisch beleggingsplan vermogensbeheer 2011, 21 december 2010
- Strategisch beleggingsplan vermogensbeheer 2011, 15 februari 2011
- Uitvoeringsregeling Financiële verordening Gelderland 2009, 24 november 2009
- Verslagen Klankbordgroep vermogensbeheer 2009-2011
- Verslag PS2010-469 Vergadering Provinciale Staten 2 juni 2010
- Verslag PS2011-363 Vergadering Provinciale Staten 23 mei 2011
- Verslag PS2011-477 Vergadering Provinciale Staten 29 juni 2011
- Voorjaarsnota 2007-2011

Rapporten Rekenkamer Oost-Nederland

- Bestemmen voor de toekomst. Reserves en voorzieningen in de provincies Gelderland en Overijssel. Deel 1: Bestuurlijke nota (maart 2009)
- Bestemmen voor de toekomst. Reserves en voorzieningen in de provincie Gelderland. Deel 2: Nota van bevindingen (maart 2009)
- Onderbesteding: wat is het probleem? Een onderzoek naar onderbesteding in de provincie Gelderland (april 2008)
- Treasuryfunctie van de provincie Gelderland (december 2008)

Overige documenten

- De Stentor (24 september 2011) "De energie-miljarden van Oost-Nederland"
- De Stentor (26 september 2011) "Zorgen om provinciegeld in buitenland"
- Gelderlander (6 oktober 2011) "Gelderland heeft 102 miljoen bij Dexia belegd"
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (oktober 2009) Handreiking wijziging Ruddo
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (augustus 2011) Handreiking Treasury 2011
- RTL-Z (15 augustus 2011) "Provincies voor miljoenen in zwakke eurolanden"

Bijlage 4:

Geïnterviewde personen

Provincie Gelderland

- De heer Lau Braber
Strategisch adviseur financiën
- De heer Pieter Hilhorst
Concerndirecteur
- De heer Kees Kooistra
Financieel adviseur/treasurer
- De heer Jan Markink
Gedeputeerde financiën
- De heer Richard Moolenaar
Teammanager financieel beleid
- De heer Wim Muit
Strategisch adviseur financiën
- De heer Willem Pardijs
Strategisch adviseur financiën
- De heer Dirk Jan Velderman
Financieel adviseur
- De heer Cees de Vries
Concerncontroller
- De heer Frank Weijens
Afdelingsmanager financiën

Overige gesprekken

- De heer Arie van Doesburg
Accountant Deloitte
- De heer Arie Elsenaar
Accountant Deloitte

Bijlage 5:

Begrippenlijst treasury

Bij het opstellen van deze begrippenlijst hebben we gebruik gemaakt van de Handreiking Treasury 2011 van het Ministerie van BZK.

Beleidsrisico

De kans op negatieve financiële gevolgen als het beleid en de doelstellingen van de treasuryfunctie beperkt of niet duidelijk zijn omschreven. Concreet gaat het bijvoorbeeld over de richtlijnen uit het Strategisch beleggingsplan.

Deposito

Het in bewaring geven van geld aan een bank met een vaste looptijd en een vaste rente.

Derivaten

Financiële instrumenten die hun bestaan ontleen aan een bepaalde onderliggende waarde. De onderliggende waarden kunnen financiële producten, zoals leningen of obligaties zijn. Derivaten worden onder andere gebruikt om renterisico's te sturen en financieringskosten te minimaliseren.

Duration

Maatstaf voor de rentegevoeligheid van een obligatie of de portefeuille. De duration wordt berekend op basis van de looptijd, aflossing, couponbetalingen en rente van een obligatie. Het geeft de gewogen gemiddelde looptijd aan van de obligaties in de portefeuille. Over het algemeen geldt hoe lager de duration, hoe minder rentegevoelig de obligatie of portefeuille.

Euribor

Euro Interbank Offered Rate. Dit is de rente waartegen 57 Europese banken elkaar leningen in euro's verstrekken met looptijden van 1 week tot 12 maanden.

Kasgeldlimiet

Een bedrag op basis van de Wet Fido ter grootte van een percentage van het totaal van de jaarbegroting van de provincie bij aanvang van het jaar. De netto vlottende schuld mag niet hoger zijn dan dit bedrag.

Koersrisico

De kans dat uitgezette middelen (financiële activa) minder waard worden door negatieve koerswijzigingen.

Kredietrisico

De kans op een waardedaling van een vordering doordat de tegenpartij niet aan haar contractuele verplichtingen kan voldoen. Als een tegenpartij failliet gaat of niet in staat is tijdig te betalen, loopt de provincie het risico dat de hoofdsom niet meer kan worden terugbetaald.

Liquiditeitspositie

De mate waarin op korte termijn aan de opeisbare verplichtingen kan worden voldaan.

Liquiditeitsplanning

Een gestructureerd overzicht van de toekomstige inkomsten en uitgaven ingedeeld per tijdseenheid.

Liquiditeitsrisico

De kans dat de provincie over onvoldoende liquide middelen beschikt om facturen en andere betalingsverplichtingen te kunnen voldoen.

MiFID

Markets in Financial Instruments Directive. Deze Europese beleggingsrichtlijn is op 1 november 2007 in werking getreden en heeft drie doelstellingen:

- het beschermen van beleggers en de integriteit van de financiële markten;
- het bevorderen van eerlijke, transparante, efficiënte en geïntegreerde financiële markten;
- het verder harmoniseren van de Europese beurshandel en beleggingsmarkt.

De MiFID regels zijn in Nederland opgenomen in de Wet financieel toezicht.

Obligatie

Verhandelbare schuldbekentenis als onderdeel van een obligatielening, uitgegeven door een overheid of bedrijf.

Operationeel risico

De kans op negatieve financiële gevolgen door menselijke fouten en falende systemen, processen en procedures.

Organisatorisch risico

Risico's die samenhangen met de verdeling van verantwoordelijkheden, bevoegdheden, taken en functies (functiescheiding). Hieronder vallen bijvoorbeeld risico's ten aanzien van de deskundigheid van de treasuryfunctionarissen, fraude en de formatie. In het laatste geval ontstaat er een risico als er een te gering aantal functionarissen betrokken is bij de treasury-activiteiten. Door een te grote werkdruk ontstaan zorgvuldigheidsfouten en onjuistheden die niet opgemerkt worden.

Rating

De inschatting van de kans op eventuele wanbetalingen bij toekomstige rente- en aflossingsbetalingen op schuldpapier, uitgedrukt als score. In de onderstaande tabel staan de ratings van de drie bekende ratingbureaus voor langer lopende schulden, zoals obligaties, die toegestaan zijn volgens de wet Fido/Ruddo.

Tabel 10 Ratings van verschillende ratingbureaus

Fitch	Moody's	Standard & Poor's
AAA	Aaa	AAA
AA-plus	Aa1	AA-plus
AA	Aa2	AA
AA-minus	Aa3	AA-minus
A-plus	A1	A-plus
A	A2	A
A-minus	A3	A-minus

Bron: Handreiking wijziging Ruddo, Ministerie van BZK

Bij zowel Fitch (www.fitchratings.com), Moody's (www.moodys.com) en Standard & Poor's (www.standardandpoors.com) zijn de landenratings kosteloos te raadplegen.

Ratingbureau

Een bureau dat de kredietwaardigheid van kredietnemers, zoals overheden en financiële instellingen, beoordeelt. Drie gerenommeerde ratingbureaus zijn momenteel van belang voor de financiële markten: Fitch, Moody's en Standard & Poor's.

Regeling uitzettingen en derivaten decentrale overheden (Ruddo)

In de Ruddo zijn de bepalingen uit de wet fido over het uitzetten van tijdelijke overtollige middelen verder uitgewerkt. De Ruddo is op 3 april 2009 verder aangescherpt als gevolg van de wereldwijde kredietcrisis.

Renterisico

De kans op een stijging of daling van het rentepercentage waardoor het saldo van de rentelasten en -baten lager of hoger kan uitvallen dan het geraamde niveau in de begroting en meerjarenramingen.

Renterisiconorm

Een bij aanvang van het jaar op basis van de Wet Fido gefixeerd percentage van het totaal van de begroting van de provincie dat bij de realisatie niet mag

worden overschreden. De langlopende schulden van de provincie mogen dit percentage niet overschrijden.

Rentevisie

Toekomstverwachting over rente-ontwikkeling, uitgaande van een aantal rentebepalende factoren, op basis waarvan een financierings- en beleggingsbeleid wordt gevoerd.

Reputatierisico

De kans dat reputatieschade voor de provincie optreedt.

Schatkistbankieren

Het is mogelijk om op vrijwillige basis risicoarm deposito's bij de schatkist aan te houden. Tot 2009 was het voor deelnemende partijen verplicht om alle middelen onder te brengen bij de schatkist (integraal schatkistbankieren). Daarna is de mogelijkheid van partieel schatkistbankieren geïntroduceerd, daarbij is het mogelijk om alleen deposito's af te sluiten. Meer informatie is te vinden op www.schatkistbankieren.nl.

Solvabiliteitsweging van 0 procent

Solvabiliteit is de mate waarin een onderneming of organisatie in staat is op langere termijn aan haar verplichtingen tegenover schuldeisers te voldoen. De solvabiliteitsvrije status wordt door een bancaire toezichthouder in de EER-lidstaat toegekend en geldt over het algemeen voor waardepapier dat door decentrale of centrale overheden uitgegeven is of gegarandeerd wordt. Er is geen landenrating nodig wanneer uitgezet wordt tegen waardepapieren waarvoor een solvabiliteitsweging van 0 procent geldt.

Staatsgegarandeerd waardepapier

Waardepapier dat gegarandeerd is door een centrale overheid, decentrale overheid of supranationale instelling die zelf waardepapier uitgeeft waarvoor een solvabiliteitsweging geldt van 0%.

Treasurybeleid

Vastlegging van de uitgangspunten, doelstellingen, richtlijnen en limieten, de organisatorische en administratieve kaders, de informatievoorziening en de administratieve organisatie ter uitvoering van de treasuryfunctie.

Treasury(functie)

Treasury is het sturen en beheersen van, het verantwoorden over en het toezicht houden op de financiële vermogenswaarden, de financiële geldstromen, de financiële posities en de hieraan verbonden risico's.

Uitzetting

Het tijdelijk toevertrouwen van liquiditeiten aan derden tegen vooraf overeengekomen condities en bedingen. Kortlopende uitzettingen hebben betrekking op een periode tot één jaar en langlopende uitzettingen hebben betrekking op een periode van één jaar of langer.

Valutarisico

De kans op negatieve financiële gevolgen van wijzigingen in de valutakoers als er belegd is in andere valuta dan de nationale valuta.

Wet financiering decentrale overheden (fido)

De wet fido vormt het belangrijkste wettelijke kader ten aanzien van de treasuryfunctie van provincies. De belangrijkste regels:

1. de financiering dient de publieke taak;
2. waar het geen publieke taak betreft kunnen provincies middelen uitzetten anders dan ten behoeve van de publieke taak, als deze uitzettingen of derivaten een prudent karakter hebben en niet zijn gericht op het genereren van inkomen door het lopen van overmatig risico;
3. uitzettingen of derivatenposities moeten een prudent karakter hebben;
4. er mag geen overmatig risico gelopen worden bij het genereren van inkomen.

Bankieren – zoals het bewust aantrekken van gelden om deze uit te lenen met als doel het genereren van inkomen – is dus verboden.

Wet financieel toezicht

De Nederlandse Wet op het financieel toezicht (Wft) regelt het toezicht op financiële instellingen in Nederland. De wet is op 1 januari 2007 in werking getreden. De doelstellingen van de Wft zijn inzichtelijkheid, doelgerichtheid, marktgerichtheid.