



Driemaal budgetrecht: beheren, besteden en bestemmen

Follow-up onderzoek naar treasury, onderuitputting en
reserves & voorzieningen in Overijssel

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, onderuitputting en
reserves & voorzieningen in Overijssel

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, onderuitputting 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 Onderuitputting	14
2.3 Reserves en voorzieningen	16
3 Treasury	18
3.1 Beleids- en uitvoeringskaders	18
3.2 Organisatie	29
3.3 De beleggingsportefeuilles	35
3.4 Liquiditeitsprognose	40
3.5 Informatievoorziening aan Provinciale Staten	42
4 Onderuitputting	48
4.1 Omvang en oorzaken van onderuitputting	48
4.2 Maatregelen om onderuitputting te voorkomen	54
4.3 Informatievoorziening aan Provinciale Staten	58
5 Reserves & voorzieningen	62
5.1 Aantal en omvang	62
5.2 Nut en noodzaak	65
5.3 Bestedingsplannen	68
5.4 Informatievoorziening aan Provinciale Staten	70

Bijlage 1:	Overzicht normen en bevindingen	76
Bijlage 2:	Toelichting onderzoeksopzet.....	80
Bijlage 3:	Geraadpleegde documenten	83
Bijlage 4:	Geïnterviewde personen	85
Bijlage 5:	Begrippenlijst treasury.....	86

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 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
- onderuitputting
- reserves & voorzieningen

Voor deze thema's is gekozen vanwege de grote veranderingen die hebben plaatsgevonden bij de provincie na de Essent-aandelenverkoop op alle drie de terreinen. Naar aanleiding van de aandelenverkoop heeft de provincie Overijssel namelijk een ambitieuze investeringsagenda opgesteld¹, waardoor het risico op onderuitputting sterk is toegenomen. De dekking van de investeringsimpuls vindt plaats vanuit twee nieuwe reserves². Dit geld dient op professionele en

¹ Zie onder andere *De Kracht van Overijssel, Hoofdlijnenakkoord 2011-2015 en de Perspectiefnota 2012*.

² *De algemene reserve Kracht van Overijssel en de bestemmingsreserve Uitvoering Kracht van Overijssel*.

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. Onderuitputting 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 onderuitputting. 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.

³ Zie bijvoorbeeld "Zorgen om provinciegeld in buitenland" (de Stentor 26-09-2011) en "Provincie volgt financiële ontwikkelingen nauwlettend" (Persbericht provincie Overijssel 16-08-2011).

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, onderuitputting en reserves & voorzieningen in de periode 2009-2011 en – indien relevant – het geven van aanbevelingen aan Provinciale Staten van Overijssel 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 Essent hebben voorgedaan op de beleidsterreinen treasury, onderuitputting 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, onderuitputting 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 onderuitputting en de functie van reserves en voorzieningen in

de provinciale financiële huishouding. Voor beleidsachtergronden en begrippenkaders verwijzen we naar de oorspronkelijke onderzoeksrapporten. Deze kunt u op onze website (www.rekenkameroot.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 onderuitputting 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), onderuitputting (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 voor 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, onderuitputting 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 Essent-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 € 400 miljoen per maand naar € 1,3 miljard eind 2011. De verkoopopbrengst wil de provincie via investeringen ten goede te laten komen aan de Overijsselse samenleving. Voor de periode 2011-2015 is daarom een investeringsprogramma opgesteld met een omvang van € 992 miljoen. Tot het moment van besteding worden de middelen beheerd door twee externe vermogensbeheerders (BNG Capital Management en Lombard Odier).

Uit het follow-up onderzoek komt naar voren dat het vermogensbeheer van de provincie Overijssel, evenals in 2008, prudent en risicomijdend is vormgegeven binnen de kaders van de Wet Fido en Ruddo. Het beleggingsbeleid is beschreven in de Verordening Financieel Beheer (kaders vanuit PS, laatst gewijzigd in oktober 2011) en de Uitvoeringsregeling treasury 2011 (laatst gewijzigd in december 2011). De provincie heeft tot medio 2011 geen aanvullende restricties ten opzichte van de Wet Fido en Ruddo in het beleid opgenomen. In december 2011 is het risicoprofiel echter aanzienlijk aangescherpt, vanwege de turbulente

ontwikkelingen op de financiële markten. Zo mogen nieuwe beleggingen sinds december uitsluitend in Nederlandse staatsobligaties of AAA-obligaties van Nederlandse financiële instellingen plaatsvinden. Het huidige beleggingsbeleid is daarmee strikter dan de Wet Fido en Ruddo voorschrijven.

Hoewel het beleggingsbeleid van de provincie ook vóór 2011 binnen de kaders van de Wet Fido en Ruddo is opgesteld en daarmee als prudent en risicomijdend kan worden bestempeld, was er tot de aanscherpingen in 2011 nog ruimte voor de vermogensbeheerders om risicovollere beleggingen uit voeren. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de verschillende landen waarvoor de vermogensbeheerders hebben gekozen. Zo heeft de BNG ervoor gekozen om relatief meer risico te nemen door te beleggen in landen als Portugal, Slovenië, Spanje, Ierland en Italië. Lombard Odier heeft juist gekozen voor uitzettingen in Duitsland, Finland en Zweden. Tegenover een risicovollere portefeuille staat echter over het algemeen ook een hoger rendement.

De provinciale treasuryfunctie is in de periode 2009-2011 zowel kwantitatief als kwalitatief versterkt. Zo is de Treasury Commissie in het najaar van 2011 ingesteld als adviesorgaan voor GS. Ook is er vanaf 2009 een onafhankelijk adviseur aangetrokken ter ondersteuning van de treasuryfunctie. De provincie Overijssel heeft er bij de organisatie van het vermogensbeheer bewust voor gekozen om niet op de stoel van de vermogensbeheerders plaats te nemen, maar ervoor te zorgen dat er voldoende kennis in huis is om het werk van de vermogensbeheerders goed te kunnen beoordelen.

Waar liggen nog verbeterpunten

De rekenkamer is van mening dat het huidige beleggingsbeleid op enkele punten beter onderbouwd kan worden:

- Overijssel kiest in principe voor een buy-and-hold beleid, wat passend is bij een prudent en risicomijdend vermogensbeheer. De provincie biedt de vermogensbeheerders daarnaast echter de ruimte om – wanneer zij dat noodzakelijk vinden – te verkopen. Daarmee is er deels sprake van actief en daarmee risicovoller beleggingsbeleid. De afgelopen periode hebben verkopen ook geleid tot verliezen. De rekenkamer raadt PS aan om in het beleid vast te leggen *in welke situaties er afgeweken mag worden van het buy-and-hold beleid* en onder welke condities (direct of pas wanneer de marktwaarde van een obligatie hoger is dan het bedrag dat de provincie er oorspronkelijk voor betaald heeft). Daarmee geeft de provincie kaders mee zonder op de stoel van de vermogensbeheerders plaats te nemen.
- De doelstelling van het beleggingsbeleid (behoud hoofdsom en binnen het mandaat een zo hoog mogelijk rendement) mist referentiewaarden; wanneer doe je het goed? Het rendement wordt, zo blijkt uit deskstudy, ingezet als structurele dekking voor de bezuinigingen en daarnaast voor de

investeringsimpuls. De rekenkamer beveelt PS aan om een *rendementsdoelstelling* gekoppeld aan deze doelstellingen op te nemen in het beleid om daarmee richting te geven aan het vermogensbeheer. De huidige beleggingsdoelstelling van de provincie zou op grond hiervan kunnen worden aangescherpt met: het nominaal in stand houden van het vermogen, waarbij in de komende jaren een stabiel rendement wordt gegenereerd voor het opvangen van de bezuinigingen en het beschikbaar krijgen van middelen voor uitgaven vanuit de investeringsimpuls. In de treasuryparagrafen in de begroting en rekening kan vervolgens in beeld gebracht worden wat er jaarlijks concreet nodig is aan rendement en of dit gerealiseerd is.

- In de beleids- en uitvoeringskaders zijn alleen financiële risico's uitgewerkt. *Een volledig en overzichtelijk risicobeleid*, waarin ook niet-financiële risico's met richtlijnen en limieten in beeld zijn, ontbreekt. De risicobeheersing bij de vermogensbeheerders heeft door middel van geschiktheidseisen en gunningscriteria vorm gekregen. De rekenkamer adviseert om ook de risico's van de provincie volledig in beeld te brengen, te beoordelen en van beheersmaatregelen te voorzien. Een compleet en gestructureerd overzicht van de risico's die samenhangen met vermogensbeheer en treasury is noodzakelijk voor het uitvoeren van de controlerende rol.

1. Vraag GS om een onderbouwing van het beleggingsbeleid, in ieder geval ten aanzien van de volgende punten:
 - leg beleidsmatig vast wanneer er afgeweken mag worden van het buy-and-hold principe;
 - stel een rendementsdoelstelling vast voor het vermogensbeheer; en
 - neem in het beleid een gestructureerd overzicht op van de risico's waartegen de treasuryfunctie zich beschermt, hoe deze gemonitord worden en welke richtlijnen en limieten zijn vastgesteld voor de beheersing voor zowel voor de financiële als niet-financiële risico's.

De *procesbeschrijving* voor het vermogensbeheer ontbreekt vooralsnog. Dat geldt ook voor een *crisisprotocol*. Hoewel de eerste lijn beheersing van crisissituaties bij de vermogensbeheerders ligt, is het van belang duidelijkheid te hebben op welk moment de provincie betrokken wordt en wie er dan aan zet is. Gezien de omvang van het vermogensbeheer raden wij PS aan om GS te verzoeken spoedig hiervoor te zorgen.

2. Draag GS op om op korte termijn de werkprocessen voor het vermogensbeheer op te stellen, waaronder een crisisprotocol.

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. Uit het onderzoek komt naar voren dat de provincie nog niet beschikt over een harde liquiditeitsprognose die afgestemd is op het bestedingsritme van de investeringsimpuls Kracht van Overijssel. Hier wordt wel hard aan gewerkt. Naar de mening van de rekenkamer kan de liquiditeitsprognose op onderstaande punten verder geoptimaliseerd worden:

- de *aansluiting tussen de uitzettingen en de liquiditeitsprognose* dient verbeterd te worden om tekorten te voorkomen; de vrijval van uitzettingen loopt de komende jaren niet gelijk op met de investeringsplannen binnen de Kracht van Overijssel. Met andere woorden als de uitvoering van het investeringsprogramma plaatsvindt volgens planning ontbreekt voor ongeveer de helft van de plannen de financiële middelen en ontstaan er liquiditeitsproblemen, tenzij er voldoende middelen uit andere bronnen beschikbaar zijn.
- de liquiditeitsprognose moet worden afgestemd op de *onderuitputting bij de projecten Kracht van Overijssel en mutaties in reserves*; om de liquiditeitsprognose verder te optimaliseren zal naast de verwachte bestedingsritmes van grote investeringsprojecten, ook aangesloten moeten worden bij de (meerjarige) bestedingsritmes vanuit andere reserves en voorzieningen en prognoses over onderuitputting. De provincie zou er bijvoorbeeld voor kunnen kiezen om te werken met vertragingsscenario's in de uitvoering van grote investeringsprojecten (bijvoorbeeld drie scenario's: 50%, 80% en 100% gerealiseerd). Door het vergelijken van verschillende vertragingsscenario's kan de provincie zien welke consequenties er aan onderuitputting of overbesteding verbonden zijn voor de liquiditeitspositie.

3. 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 *risico's* en *rendementen* in de begrotingen en rekeningen kan verbeterd worden. Gezien de omvang van de uitzettingen en het belang van de middelen voor Overijssel is het van belang dat PS meer informatie vragen over het risicobeheer, waaronder de liquiditeitsrisico's zoals hierboven aangegeven. PS kunnen meer en snellere informatie mogelijk maken door enerzijds hiervoor kaders te stellen en anderzijds door GS op basis van de verkregen informatie kritisch te bevragen: hoe heeft de liquiditeitspositie zich ontwikkeld ten opzichte van de prognose en welke verbeteringen worden voorzien? Ten aanzien van de kaderstelling wil de rekenkamer PS in overweging

geven meer kaders op te stellen voor de treasuryfunctie, met name als het gaat om het risicobeleid. De kaders zoals door PS van Noord-Brabant zijn vastgesteld kunnen hierbij als voorbeeld dienen⁴. Daarin stellen PS de uitgangspunten, normen en in enkele gevallen limieten vast voor de verschillende risico's waartegen de treasuryfunctie zich beschermt.

De informatievoorziening over rendementen kan verbeterd worden door het toevoegen van het benodigde rendement (de rendementsdoelstelling, zie eerder deze paragraaf) als vergelijkingsmateriaal voor het gerealiseerde rendement. 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. Daarmee worden PS beter in staat gesteld om het vermogensbeheer te beoordelen en controleren.

4. Overweeg meer kaders op te stellen voor treasury, met name als het gaat om risicobeheersing.
5. 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 Onderuitputting

Ontwikkelingen 2009-2011

De omvang van onderuitputting is in absolute zin toegenomen van € 71 miljoen in 2007 tot € 91 miljoen in 2010. In relatieve zin, dat wil zeggen afgezet tegen de totale begrote lasten, is de omvang gedaald van 15,2% in 2007 naar 10% in 2010. Gecorrigeerd voor de ontvangen Essent baten in de periode 2007-2009 zien we een stijging in de onderuitputting van € 15 miljoen in 2007 (3,2%) naar € 91

⁴ Zie de Verordening treasury Noord-Brabant op www.brabant.nl.

⁵ Zie verder paragraaf 3.5 uit dit rapport.

miljoen in 2010 (10%). Dit heeft met name te maken met een toename van de onderuitputting op de investeringsprogramma's.

Sinds 2010 heeft de provincie een aantal ontwikkelingen in gang gezet om beter te sturen op het voorkomen van onderuitputting. Naast sneller inzicht in onderuitputting door aanpassing van de planning & control-cyclus en maandrapportages over de bestedingen in het kader van de Kracht van Overijssel en Investeren In Overijssel gaat het om een nieuwe werkwijze voor bestedingen in het kader van de Kracht van Overijssel.

Waar liggen nog verbeterpunten

De urgentie van het voorkomen van onderuitputting op de investeringsprogramma's neemt toe. De omvang van de onderuitputting op de investeringsprogramma's is gestegen van € 11,5 miljoen in 2008 naar € 47,4 miljoen in 2010. In de jaarverslagen worden het meerjarige karakter van investeringsprogramma's, de aard en complexiteit van projecten en de afhankelijkheid van besluitvorming door derden genoemd als belangrijke oorzaken van de onderuitputting. Deze analyse sluit aan bij de wens van PS, geuit bij het vaststellen van het rekenkamerrapport uit 2008 over onderuitputting, om te komen tot een andere dynamischer wijze van begroten voor meerjarige projecten.

15

.....
Driemaal budgetrecht: beheren, besteden en bestemmen

De nieuwe werkwijze voor de Kracht van Overijssel voorziet daarin. De rekenkamer ziet de voordelen van de werkwijze waar de provincie Overijssel nu voor gekozen heeft; er is geen reden meer om ruim te ramen om te voorkomen dat er opnieuw voor budget naar PS moet worden gegaan, de pondsgewijze verdeling over de jaarschijven kan worden verlaten en er kan beter worden aangesloten op het bestedingsritme. De andere kant van de medaille is dat de onderuitputting 'verschuift' naar de reserves en daardoor *minder in beeld* is bij Provinciale Staten. Het is aan PS om alert hierop te zijn.

6. Door de nieuwe werkwijze voor Kracht van Overijssel wordt de onderuitputting in de uitvoering van de investeringsprojecten minder zichtbaar. Gezien de stijgende lijn in de onderuitputting op de investeringsprogramma's is het van belang voor PS om de ontwikkelingen goed te blijven volgen. Vraag GS periodiek om informatie over de onderuitputting op investeringsprojecten.

Uit het onderzoek komt verder naar voren dat *de noodzaak van het nemen van effectieve maatregelen* om onderuitputting 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.

7. Blijvende aandacht en inzet van PS voor het voorkomen van onderuitputting, 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

Uit het onderzoek komt naar voren dat er sprake is van een lichte stijging van het aantal bestemmingsreserves en een sterke daling van het aantal voorzieningen. In 2011 zijn twee grote investeringsreserves ingesteld: de algemene reserve Kracht van Overijssel en de bestemmingsreserve Uitvoering Kracht van Overijssel. 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.

Voor de investeringsreserves wordt maandelijks een rapportage over de voortgang opgesteld. Daarin staan de bestedingsritmes opgenomen. De provincie hanteert geen standaard richtlijnen of format voor de bestedingsplannen.

Waar liggen nog verbeterpunten

Niet elke reserve is voorzien van een onderliggend *bestedingsplan*. PS hebben daarnaast niet in alle gevallen zicht op *vrije ruimte in reserves* doordat de toelichtingen op het evaluatieformat daarin niet altijd voorzien. Het is aan PS om – passend bij het budgetrecht van de Staten – hierover aanvullende vragen te stellen.

8. Zorg ervoor dat elke reserve voorzien is van een bestedingsplan.

9. Zorg ervoor dat u zicht heeft op de eventuele vrije ruimte in reserves.

Bestedingsplannen en zicht op de vrije ruimte zijn van belang om te waarborgen dat er –gerelateerd aan het doel van de reserve- niet teveel maar ook niet te weinig middelen worden gereserveerd. Een andere reden om goed zicht te willen hebben op de benodigde omvang van middelen in reserves wordt gevormd door de liquiditeitsprognose. Het belang van een goede liquiditeitsprognose is al eerder in dit hoofdstuk aan de orde geweest.

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.

18

Driemaal budgetrecht: beheren, besteden en bestemmen

3.1 Beleids- en uitvoeringskaders

Belangrijkste ontwikkelingen 2009-2011:

- De Verordening Financieel Beheer is in oktober 2011 herzien. Daarbij is een artikel toegevoegd met de kaders vanuit PS voor de treasuryfunctie.
- De Uitvoeringsregeling Treasury 2011 vervangt vanaf oktober 2011 het treasurystatuut: hierin zijn o.a. de bevoegdheden van PS en GS aangepast en heeft de Treasury Commissie een plaats gekregen.
- Vanwege de turbulente ontwikkelingen op de vermogensmarkten is het risicoprofiel van de provincie twee keer aangescherpt (laatste wijziging in december 2011).

Aandachtspunten:

- De beleggingsdoelstelling is op hoofdlijnen geformuleerd, waardoor onduidelijk blijft wat de provincie nu precies met het vermogensbeheer wil bereiken en op welke wijze dit geborgd is in het huidige risicoprofiel.

Aandachtspunten:

- Het besluit om wel of niet over te gaan tot tussentijdse verkoop van obligaties die niet meer aan de rating- en/of landeneisen voldoen, en daarmee af te zien van het buy-and-hold beleid, is bij de vermogensbeheerders belegd. Dit heeft tot verliezen geleid. Een duidelijke onderbouwing van het buy-and-hold beleid ontbreekt momenteel nog in het treasurybeleid.
- In de beleids- en uitvoeringskaders zijn alleen financiële risico's uitgewerkt. Een volledig en overzichtelijk risicobeleid ontbreekt, waarin ook niet-financiële risico's met richtlijnen en limieten in beeld zijn.
- De vermogensbeheerders geven zelf invulling aan duurzaam beleggen en op welke wijze dit controleerbaar wordt gemaakt. De provincie zou in verband met reputatierisico's hier meer invloed over kunnen nemen.
- De status van de provincie als belegger (wel of niet professioneel) ontbreekt in het beleggingsbeleid en de afwegingen die daarover zijn gemaakt. Dit is echter wel van belang vanwege de juridische en financiële gevolgen van de kwalificatie.

Door de verkoop van de Essent-aandelen is er veel veranderd voor de provinciale treasuryfunctie in de periode 2009-2011. De provincie heeft in 2009 circa € 1,38 miljard aan verkoopopbrengst ontvangen. Deze middelen wil de provincie via investeringen ten goede te laten komen aan de Overijsselse samenleving. Voor de periode 2011-2015 is daarom een investeringsprogramma opgesteld met een omvang van € 992 miljoen. De middelen uit de aandelenverkoop vormen de dekking voor deze ambitieuze investeringsimpuls⁶. Tot het moment van besteding worden de middelen beheerd door twee externe vermogensbeheerders (BNG Capital Management en Lombard Odier). De rentebaten uit deze langlopende uitzettingen worden deels, door het beklemmen van een gedeelte van de algemene reserve, structureel ingezet voor het opvangen van de bezuinigingen in de begroting⁷. Hierdoor is de treasuryfunctie in de periode 2009-2011 niet alleen in omvang maar ook in betekenis sterk toegenomen. Omdat daarnaast de financiële markten al geruime tijd onder druk staan, is treasury momenteel een dynamisch en complex dossier voor de provincie waar continue aandacht voor is.

Beleidsraamwerk

Het beleidsraamwerk rond de treasuryfunctie wordt – naast de landelijke wet- en regelgeving (Provinciewet/Wet Fido/Ruddo) – gevormd door de Verordening Financieel Beheer Overijssel en de Uitvoeringsregeling Treasury 2011.

⁶ *Perspectiefnota 2012 Financiële vertaling De Kracht van Overijssel*, pp. 5.

⁷ *Kerntakenbegroting 2012*, pp. 8 en 223.

Verordening Financieel Beheer Overijssel

De Verordening Financieel Beheer Overijssel bevat de beleidskaders voor treasury die door Provinciale Staten zijn vastgesteld. De meest recente wijziging heeft op 26 oktober 2011 plaatsgevonden⁸ en bestond uit de toevoeging van een artikel over de financieringsfunctie. Hierin worden de kaders en richtlijnen aangegeven die Gedeputeerde Staten in acht moeten nemen bij het uitoefenen van de treasuryfunctie. In het onderstaande overzicht hebben we enkele belangrijke kaders in beeld gebracht.

Artikel Financieringsfunctie

1. GS zorgen bij het uitoefenen van de financieringsfunctie 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 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. GS nemen bij het uitvoeren van de financieringsfunctie de volgende richtlijnen in acht:
 - a. het uitzetten van tijdelijk overtollige middelen gebeurt uitsluitend bij financiële instellingen met minimaal een AA-rating afgegeven door tenminste twee gezaghebbende rating agencies, of bij instellingen voor wiens waardepapieren een solvabiliteitseis geldt van 0%;
 - b. overtollige gelden worden uitsluitend uitgezet tegen vastrentende waarden, dan wel in producten waarbij de hoofdsom tenminste aan het eind van de looptijd in tact is.

Bron: Statenvoorstel PS/2011/677 Aanpassing Verordening Financieel Beheer 2003 in relatie tot het treasurystatuut

Uitvoeringsregeling Treasury 2011

De Uitvoeringsregeling Treasury 2011 is tegelijk met de herziene verordening ingesteld en vervangt het treasurystatuut van 2009. De Uitvoeringsregeling 2011 bevat de concrete uitwerking van de kaders en richtlijnen uit de verordening. Zo worden de werkwijze en mandatering voor de treasuryactiviteiten verder uitgewerkt. Een belangrijke wijziging ten opzichte van het treasurystatuut is de verdeling van bevoegdheden. Deze zijn in lijn gebracht met de Provinciewet. In het treasurystatuut was namelijk geregeld dat PS besluiten nemen over het uitzetten van middelen met een looptijd langer dan 30 jaar, terwijl dit in strijd is

⁸ Statenvoorstel PS/2011/677 Aanpassing Verordening Financieel Beheer Overijssel 2003 in relatie tot het treasurystatuut (6 september 2011).

met de wettelijke verdeling van bevoegdheden volgens de Provinciewet. Een andere belangrijke wijziging ten opzichte van het treasurystatuut is de toevoeging van de rol en taken van de Treasury Commissie die recentelijk is ingesteld. De Uitvoeringsregeling 2011 is vastgesteld door GS en ter informatie aan PS voorgelegd.

In het vervolg van deze paragraaf gaan we verder in op de inhoud van de beleids- en uitvoeringskaders voor treasury en het risicoprofiel van de provincie.

Beleggingsbeleid

Het treasurybeleid omvat de doelstellingen en uitgangspunten van de provincie bij het aantrekken (financieringsbeleid) en uitzetten van middelen (beleggingsbeleid). Omdat dit follow-up onderzoek zich focust op het uitzetten van middelen, zullen we alleen het beleggingsbeleid verder uitwerken.

Doelstelling

De doelstelling van het beleggingsbeleid is opgenomen in de mandaatstelling aan de externe vermogensbeheerders en luidt als volgt:

- doelstelling is om het vermogen (gecorrigeerd voor onttrekkingen) in nominale termen in stand te houden;
- daarnaast is het de doelstelling om, met inachtneming van de richtlijnen en randvoorwaarden uit het mandaat, een zo hoog mogelijk rendement te behalen.

Deze doelstelling is specifiek van toepassing op de langlopende uitzettingen (> 1 jaar) die door de externe vermogensbeheerders worden uitgevoerd, maar geldt eveneens voor de kortlopende uitzettingen (< 1 jaar) die door de provinciale treasuryfunctie in eigen beheer worden uitgevoerd. De prioriteiten van de treasuryfunctie als geheel liggen namelijk op grond van de Uitvoeringsregeling 2011 in eerste instantie bij het beheersen en beperken van de financiële risico's. Daarbinnen streeft de provincie naar het optimaliseren van de renteresultaten.

De beleggingsdoelstelling is op hoofdlijnen geformuleerd. De provincie geeft aan dat het vermogen in eerste instantie beschermd moet worden. Daarnaast wordt gestreefd naar een zo hoog mogelijk rendement binnen het gekozen risicoprofiel. Wat de provincie precies met dit rendement wil doen, ontbreekt in de doelstelling. Dit is echter wel van belang om te kunnen bepalen of het risicoprofiel dat de provincie hanteert aansluit bij het beleggingsbeleid. Want "het vermogen nominaal in stand houden" kan op de obligatiemarkt met een zeer prudent risicoprofiel, maar ook met een risicovol profiel. Hetzelfde geldt voor het streven naar optimaal rendement, dat kan binnen een prudent profiel maar ook binnen een meer risicovol profiel. Daarbij geldt uiteraard wel dat risicovolle beleggingen over het algemeen meer rendement opleveren. Een scherpe beleggingsdoelstelling is nodig om richting te geven aan het risicobeleid

en hierin goed onderbouwde keuzes te maken. Ook om achteraf te kunnen vaststellen dat de gerealiseerde rendementen voldoende zijn geweest om de plannen van de provincie te kunnen uitvoeren.

Uit deskstudy komt naar voren dat de provincie een deel van het rendement van het vermogensbeheer wil inzetten als structurele dekking van de bezuinigingen. Hiervoor is een deel van de algemene reserve beklemd (€ 420 miljoen). De rentebaten dienen een bedrag van € 12,6 miljoen op te leveren als dekking. Dit komt neer op een rendement van 3% in 2012. In de jaren daarna wordt het beklemd deel afgebouwd tot € 300 miljoen in 2015, het rendement blijft 3%. De overige rentebaten worden als incidentele middelen ingezet voor de begroting. Uit de perspectiefnota 2012 is af te leiden dat deze middelen ingezet worden voor de investeringsimpuls.

Bij navraag geeft de provincie aan dat de beleggingsdoelstelling wat rendement en horizon betreft bewust op hoofdlijnen is geformuleerd. Op het moment van inrichten van het externe vermogensbeheer (eind 2009) was de timing van de investeringsagenda alleen op hoofdlijnen bekend. En de huidige investeringsagenda Kracht van Overijssel heeft pas begin 2011 vorm gekregen bij de coalitieonderhandelingen. Daarbij is voor een groot deel van de voornemens de timing nog niet bekend. Daarom is de beleggingsdoelstelling vooralsnog met opzet niet direct gekoppeld met de beleidsdoelstellingen van de provincie, en specifiek de investeringsimpuls.

Beleidsuitgangspunten

Enkele belangrijke beleidsuitgangspunten voor het uitzetten van middelen die in de Uitvoeringsregeling 2011 worden genoemd, zijn:

- de beleggingen dienen een prudent karakter te hebben en zijn niet gericht op het genereren van inkomen door het lopen van overmatig risico;
- de beleggingen zijn transparant en begrijpbaar alsmede de rendementen; en
- de provincie hecht aan duurzaam beleggen.

Het laatste uitgangspunt is met name relevant in het kader van reputatierisico's die de provincie loopt bij beleggingen. In de Uitvoeringsregeling 2011 geeft de provincie aan dat in de beleggingsrichtlijnen voor de externe beheerders is opgenomen dat zij beschrijven op welke wijze invulling gegeven wordt aan duurzaamheid en op welke wijze dit controleerbaar wordt gemaakt. Hiervoor zijn door de provincie verder geen criteria opgesteld. De provincie sluit aan bij de richtlijnen die de vermogensbeheerders zelf hanteren op dit gebied.

Een uitgangspunt dat niet expliciet in de beleids- en uitvoeringskaders wordt genoemd, maar wel wordt gehanteerd door de provincie is het buy-and-hold principe. Dit wil zeggen dat aangekochte obligaties in principe tot het eind van de looptijd worden aangehouden en niet tussentijds worden verkocht. Deze keuze

voor het voeren van passief beleggingsbeleid past goed bij een prudent en risicomijdend vermogensbeheer. Het buy-and-hold beleid is voor de provincie echter geen strikte vereiste. Er is bewust ruimte overgelaten voor aanpassing aan marktomstandigheden. De keuze voor buy-and-hold is volgens de provincie bedoeld om, buiten de eventuele noodzakelijke verkoop ter dekking van projecten, geen actief aan- en verkoopbeleid te voeren.

Het buy-and-hold principe is met name relevant bij downgrading⁹, dus als de rating- en landeneisen onder het vereiste of gewenste niveau zakken. Het is van belang dat de uitgangspunten die dan worden gehanteerd duidelijk zijn beschreven in het beleid. Wanneer wordt vastgehouden aan het buy-and-hold principe en wanneer gaat de provincie over tot verkoop? En als tot verkoop over wordt gegaan, op welke termijn dan? Wordt er direct verkocht of wordt er gewacht tot de marktwaarde van de obligatie de nominale waarde heeft bereikt? Hoewel een duidelijke onderbouwing van het buy-and-hold principe in de Overijsselse kaders ontbreekt, is uit de uitvoeringsregeling en de mandaatstelling af te leiden hoe de provincie omgaat met downgrading. In de Uitvoeringsregeling 2011 heeft de provincie hiervoor de volgende richtlijn opgesteld: *“Als de rating van een financiële instelling of land tijdens de looptijd van een uitzetting daalt tot onder het vereiste ratingniveau zal beoordeeld worden of de belegging wordt beëindigd”*. Door marktomstandigheden kan dus worden afgeweken van het buy-and-hold principe. In de mandaatstelling aan de vermogensbeheerders is dit als volgt geconcretiseerd: *“Bij downgrading van een obligatie onder het minimale niveau zal de beheerder schriftelijk aan de cliënt (de provincie) aangeven wat haar beleid zal zijn ten aanzien van deze obligatie”*. Het initiatief voor het wel of niet vasthouden aan het buy-and-hold principe wordt daarmee bij de beheerder gelegd. Dit wordt in de interviews bevestigd. Als de vermogensbeheerders aangeven dat het verstandig is om bepaalde stukken te verkopen, hebben zij het mandaat om tot verkoop over te gaan en andere stukken terug te kopen. Dit is in 2011 ook gebeurd. In juli 2011 is bijvoorbeeld een verlies geboekt van € 0,3 miljoen door tussentijdse verkoop van obligaties. In de interviews wordt aangegeven dat de provincie bewust niet op de stoel van de vermogensbeheerders wil gaan zitten, maar wel zorgt voor een goede monitoring van dit soort situaties. Hiervoor is onder andere ook een onafhankelijk adviesbureau ingehuurd die de twee vermogensbeheerders kritisch volgt.

⁹ Op grond van de Ruddo mogen uitzettingen na een downgrading aangehouden worden. Voor iedere uitzetting geldt dat de rating op het moment dat de uitzetting gedaan wordt bepalend is. De provincie dient bij downgrading een afweging te maken tussen het debiteurenrisico (kans op faillissement van de tegenpartij) en de kosten van beëindiging van de uitzetting binnen de resterende looptijd (bron: Ministerie van BZK, Veelgestelde vragen Fido – Vermogensbeheer en Handreiking wijziging Ruddo).

Een ander uitgangspunt dat niet expliciet wordt genoemd in de (beleids)kaders maar wel relevant is voor het beleggingsbeleid, is de juridische status van de provincie als belegger. Sinds de invoering van de Europese richtlijn (MiFID¹⁰) zijn financiële ondernemingen namelijk verplicht om iedere klant in de categorie ‘professioneel belegger’ of ‘niet-professioneel belegger’ in te delen¹¹. Deze regels zijn opgenomen in de Nederlandse Wet financieel toezicht (Wft). 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. Formeel is de provincie volgens de Wft een niet-professioneel belegger, maar via een opt-up regeling kan een provincie verzoeken zich als professioneel belegger te laten kwalificeren. Gezien de omvang van het vermogen hebben bijvoorbeeld de provincie Gelderland en Noord-Brabant voor deze opt-up regeling gekozen. Daarbij heeft de provincie Gelderland als randvoorwaarde in het contract met de vermogensbeheerder opgenomen dat de volledige zorgplicht wordt ontvangen. Deze randvoorwaarde is echter niet meer juridisch onderbouwd vanuit de wet.

In het mandaat is over de kennis en ervaring van de provincie als belegger het volgende opgenomen: *“De cliënt (provincie) zet regelmatig middelen uit in de geldmarkt (deposito's etc.). Ervaring met meer complexe producten is beperkt.”* Bij navraag bij de provincie Overijssel wordt aangegeven dat de provincie voor de classificatie professioneel belegger heeft gekozen. Gezien de omvang van het contract bleken vrijwel alle professionele marktpartijen de provincie als zodanig te beschouwen. Om een zo groot mogelijke groep potentiële partijen te kunnen interesseren voor het beheer van het mandaat heeft de provincie daarom gekozen voor deze classificatie. In de overeenkomst met BNG en Lombard Odier is de zorgplicht op een aantal punten aangescherpt, onder meer als het gaat om de informatievoorziening door de beheerders. Het is naar de mening van de rekenkamer van belang de status op te nemen in de beleidskaders. Ook omdat de keuze voor professioneel belegger als gevolg heeft dat de zorgplicht geen juridische grondslag heeft. Dit houdt, ondanks de afspraken over een uitgebreidere zorgplicht, een risico in.

¹⁰ Markets in Financial Instruments Directive. Zie verder de verklarende woordenlijst in bijlage 5.

¹¹ 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 financieel toezicht biedt deze mogelijkheden wel: via de opt-up regeling (Wft artikel 4.18c).

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) en organisatorische risico's (o.a. fraude en functiescheiding). 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 richtlijnen en limieten vormen samen het risicoprofiel van de provincie, waarbinnen de beleggingsdoelstellingen moeten worden gerealiseerd.

Het risicoprofiel van de provincie wordt gevormd door de richtlijnen uit de Wet Fido, Ruddo, de Uitvoeringsregeling Treasury 2011 en de mandaatstelling aan de externe vermogensbeheerders. Binnen dit risicoprofiel wil de provincie het rendement zoveel mogelijk optimaliseren. In de Uitvoeringsregeling 2011 worden de risico's genoemd waartegen de treasuryfunctie zich beschermt: renterisico's, koersrisico's, kredietrisico's en liquiditeitsrisico's. In tabel 1 staan enkele richtlijnen die de provincie in de periode 2009-2011 heeft gehanteerd voor het beheersen van deze risico's.

Tabel 1 Overzicht richtlijnen voor beheersing risico's

Risico	Richtlijnen
Renterisico = kans dat de het saldo van de rentelasten en –baten stijgt of daalt door wijzigende rentepercentages	<ul style="list-style-type: none"> • Kasgeldlimiet (Wet Fido) – geldt voor aantrekken van middelen • Renterisiconorm (Wet Fido) – geldt voor aantrekken van middelen
Koersrisico = kans dat de waarde van de uitgezette gelden niet intact blijft	<ul style="list-style-type: none"> • Alleen beleggen in producten waarbij de hoofdsom aan het einde van de looptijd gegarandeerd is (Ruddo) • Uitsluitend beleggen in euro's waardoor het valutarisico wordt beheerst (Wet Fido) • Spreiding van het vermogen over twee vermogensbeheerders
Kredietrisico = kans dat de hoofdsom niet kan worden terugbetaald door de tegenpartij	<ul style="list-style-type: none"> • Alleen uitzetten in een lidstaat van de EER die minimaal over AA-rating* beschikt (Ruddo); en – bij financiële ondernemingen of hun beleggingsproducten met tenminste een A-rating* (voor looptijden < 3 maanden) en een AA-minus rating* (voor looptijden > maanden) (Ruddo)

Liquiditeitsrisico
= kans dat de provincie over
onvoldoende liquide middelen beschikt
om betalingsverplichtingen te kunnen
voldoen

- Uitzettingen worden afgestemd op de bestaande financiële positie, de liquiditeitsplanning en de rentevisie.

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

Bron: Uitvoeringsregeling Treasury 2011 en paragraaf Financiering uit de Kerntakenbegroting 2012

De richtlijnen uit de Uitvoeringsregeling 2011 zijn voor het grootste deel afkomstig uit de Wet Fido en Ruddo. De provincie heeft in de periode 2009 tot medio 2011 geen aanvullende restricties, bijvoorbeeld striktere ratingeisen voor landen of financiële instellingen, in de Uitvoeringsregeling 2011 opgenomen. Hier heeft de provincie mede voor gekozen om de professionele beoordeling van de vermogensbeheerders tot hun recht te laten komen. In de mandaten die aan de twee externe vermogensbeheerders zijn verstrekt, is wel een strengere eis dan de Ruddo formeel voorschrijft opgenomen voor de staatsobligaties. Zo dienen staatsobligaties minimaal een A-rating te hebben. In de Ruddo is voorgeschreven dat de ratingeisen voor landen en financiële instellingen niet van toepassing zijn op uitzettingen tegen waardepapieren waarvoor een solvabiliteitsweging van 0 procent geldt¹². Echter, het Ministerie van BZK geeft hier als toelichting bij dat dit soort uitzettingen strijdig kunnen zijn met de eisen van prudent beheer uit de Wet Fido. In economisch onzekere tijden is het van belang dat overheden geen overmatig risico lopen. Daarom dienen overheden bij het aanschaffen van waardepapieren met een solvabiliteitsweging van 0% volgens het Ministerie ook rekening te houden met de geldende ratingeisen voor landen (AA-rating) en financiële instellingen (AA-minus rating voor looptijden > 3 maanden en A-rating voor looptijden < 3 maanden). De eis van de provincie Overijssel sluit daarmee aan op de Wet Fido/Ruddo.

In de mandaatstelling aan de vermogensbeheerders zijn de richtlijnen voor het beheersen van de risico's verder uitgewerkt in limieten. Zo zijn er specifieke afspraken gemaakt over de maximale posities per debiteur, de verdeling over ratingeisen en type obligaties en de gemiddelde looptijd van de portefeuille (zie het kader op de volgende pagina).

¹² Deze tegenpartijen kunnen centrale overheden, decentrale overheden of supranationale instellingen zijn. Ook is het mogelijk dat financiële ondernemingen of andersoortige instellingen (bijvoorbeeld woningcorporaties) waardepapier uitgeven met een solvabiliteitsweging van 0%. Dit is bijvoorbeeld het geval als het waardepapier is gegarandeerd door een centrale overheid, decentrale overheid of supranationale instelling die zelf waardepapier uitgeeft waarvoor een solvabiliteitsweging geldt van 0% (bron: Ministerie van BZK, Veelgestelde vragen Fido – vermogensbeheer (12 juli 2008).

Verdeling ratingeisen

- AAA-beleggingen: minimaal 50%, maximaal 80%
- lagere rating dan AAA: minimaal 20%, maximaal 50%
- rating AA-minus: maximaal 12% (per december 2011 toegevoegd)

Verdeling type obligaties

- overheid of staatsgegarandeerd: minimaal 30%, maximaal 70%
- financiële instellingen: minimaal 30%, maximaal 70%

Maximale posities per debiteur (% van de portefeuille)

- Financiële instellingen:
 - AAA obligaties 15%
 - AA obligaties 5%
- Staatsobligaties:
 - AAA obligaties 25% (mag sinds december 2011 overschreden worden)
 - AA obligaties 10%
 - A obligaties 5%

Looptijd

- De modified duration van de portefeuille is min. 4 en max. 6 jaar (*per december 2011 aangepast, daarvoor was het min. 4 en max. 8 jaar*)
- Looptijd AAA obligaties van financiële instellingen: max. 20 jaar
- Looptijd AA obligaties van financiële instellingen: max. 10 jaar
- Looptijd overheids- of staatsgegarandeerde obligaties: max. 30 jaar

In december 2011 heeft de provincie het risicoprofiel aanzienlijk aangescherpt¹³. GS hebben besloten dat nieuwe beleggingen uitsluitend in Nederlandse staatsobligaties of AAA-obligaties van Nederlandse financiële instellingen mogen plaatsvinden. Hiervoor mag het eerder vastgestelde percentage van 25% voor de Nederlandse staatsobligaties worden overschreden. Een andere aanscherping is het maximeren van de obligaties met een creditrating lager dan AA-minus rating op 12% van de portefeuille per vermogensbeheerder. De vermogensbeheerders hebben tot 1 maart 2012 de tijd gekregen om te voldoen aan deze aanscherping van de beleggingsrichtlijnen. Tot slot wordt de bandbreedte van de duration¹⁴ van de obligaties teruggebracht van 4 tot 6 jaar in plaats van 4 tot 8 jaar. Met deze aanscherpingen wil de provincie de mogelijkheden voor de beleggers om in de toekomst 'offensiever' te beleggen inperken.

De rekenkamer is van mening dat de keuze voor Nederlandse obligaties en het maximeren van de lagere ratings op zich goed passen binnen een prudent en

¹³ Zie Statennotitie PS/2011/1105.

¹⁴ Dit is de gewogen gemiddelde looptijd van obligaties in de portefeuille. Zie ook de verklarende woordenlijst in bijlage 5.

risicomijdend vermogensbeheer, maar door de deadline van 1 maart 2012 niet aansluit bij de keuze voor buy-and-hold. Om de beleggingsportefeuille voor 1 maart 2012 in lijn te brengen met de restrictie voor creditratings lager dan AA-minus zal een van de vermogensbeheerders namelijk tot tussentijdse verkoop moeten overgaan. Hierdoor zullen wellicht verliezen worden geboekt.

Ten aanzien van het terugbrengen van de bandbreedte van de duration merken we op het actief beheren van de duration eveneens minder goed past bij een buy-and-hold portefeuille. De duration geeft de rentegevoeligheid van de portefeuille weer (hoe lager, hoe minder rentegevoelig), maar aangezien de obligaties worden aangeschaft tot het einde van de looptijd is de rentegevoeligheid tussentijds niet van belang. Daarnaast wordt de marktwaarde gevoeligheid wellicht minder bij het verkorten van de duration, maar de jaarlijkse inkomsten op basis van buy-and-hold ook. In het algemeen geldt namelijk dat langere looptijden meer rendement opleveren. Alleen bij een actief beleid waar tussentijds wordt verkocht en gekocht, is het actief beheren van de duration relevant. De provincie heeft er juist voor gekozen geen actief aan- en verkoopbeleid te voeren, maar de nadruk te leggen op het buy-and-hold principe. Uiteraard speelt de marktwaarde van de obligaties wel een rol bij nieuwe kasstromen en herbeleggingen van vrijgevallen leningen (als de obligatie is afgelost, krijg je de hoofdsom terug, deze kan weer opnieuw worden uitgezet). Sturing op de duration zou daarom in een buy-and-hold portefeuille plaats moeten vinden op basis van nieuwe kasstromen en herbelegging van vrijgevallen leningen, gekoppeld aan de liquiditeitsprognose. Bij de keuze om de bandbreedte van de duration aan te scherpen heeft de provincie niet aangegeven hoe dit bereikt gaat worden en of dit onder de marktomstandigheden valt op basis waarvan van het buy-and-hold principe mag worden afgeweken. Deze onderbouwing is gezien het bovenstaande wel van belang voor een prudent en risicomijdend vermogensbeheer.

Risicobeleid

In de beleids- en uitvoeringskaders worden alleen financiële risico's en de bijbehorende richtlijnen en limieten beschreven. Andersoortige risico's, zoals reputatierisico's, operationele risico's en organisatorische risico's zijn niet in de kaders opgenomen. In de interviews wordt aangegeven dat er in de uitvoering wel bekeken is welke risico's spelen bij het vermogensbeheer en hoe deze risico's zijn afgedekt. Naar de operationele risico's is bijvoorbeeld gekeken in het kader van de interne controles. Daarnaast heeft risicobeheersing plaats gevonden bij de aanbesteding; via geschiktheidseisen en gunningscriteria is hieraan invulling gegeven. Een volledig uitgewerkt risicobeleid voor de treasuryfunctie, waarin zowel gekeken wordt naar de identificatie (welke risico's loopt de provincie?), de beheersmaatregelen (richtlijnen en limieten), de wijze waarop de risico's worden gemonitord (hoe meet ik het?), de besluitvorming bij

overschrijding van limieten en de informatievoorziening aan PS van zowel financiële als niet-financiële risico's ontbreekt vooralsnog op papier.

3.2 Organisatie

Belangrijkste ontwikkelingen 2009-2011:

- Het vermogensbeheer is in 2010 uitbesteed aan twee externe beheerders: BNG Capital Management en Lombard Odier.
- In het najaar van 2011 is de Treasury Commissie ingesteld.

Aandachtspunten:

- Voor het vermogensbeheer zijn de processen nog niet beschreven.
- Er is nog geen protocol voor crisissituaties. In de huidige onzekere economische tijden is het van belang dat deze er snel komt.

Uitbesteding vermogensbeheer

Een belangrijke wijziging in de organisatie van de treasuryfunctie in de periode 2009-2011 is de uitbesteding van het vermogensbeheer. De externe vermogensbeheerders zetten middelen langlopend uit. Dit zijn uitzettingen van tenminste 1 jaar. De korte termijn uitzettingen (< 1 jaar) worden door de treasuryfunctie zelf uitgevoerd.

Het proces van uitbesteding is als volgt verlopen. Na ontvangst van de verkoopopbrengst in september 2009 heeft de provincie de middelen in eerste instantie op de rekening-courant gezet. Vervolgens zijn kortlopende deposito's afgesloten met de Rabobank, ABN AMRO en ING. In de aanloop naar het moment van ontvangst heeft de provincie onderzocht welke mogelijkheden er zijn voor uitbesteding van het vermogen bij externe vermogensbeheerders. Een extern adviesbureau (Wealth Management Partners, voorheen Talergroup) heeft de provincie hierover geadviseerd. Vervolgens zijn eind 2009 tijdelijke contracten afgesloten met twee vermogensbeheerders, Robeco en BNG Capital Management. Zij hebben elk € 600 miljoen voor de provincie belegd. In 2010 is het vermogensbeheer Europees aanbesteed. Hierna zijn BNG Capital Management en Lombard Odier als vermogensbeheerders aangesteld. Met beide vermogensbeheerders is een contract gesloten tot wederopzegging. De reden om met twee vermogensbeheerders een contract af te sluiten heeft te maken met risicospreiding en de mogelijkheid om te vergelijken.

Treasury Commissie

De Treasury Commissie is in het najaar van 2011 ingesteld, onder meer op advies van Provinciale Staten en de accountant. De commissie heeft de opdracht om GS te adviseren over het treasurybeleid en toezicht te houden op de uitvoering ervan. Onderwerpen die in de commissie worden besproken, zijn onder andere de ontwikkelingen in de markt, het gevoerde treasurybeleid en de behaalde resultaten. Op basis hiervan worden adviezen geformuleerd voor GS. In de onderstaande tabel staan de leden die zitting hebben in de commissie.

Tabel 2 Leden van de Treasury Commissie

Functie	Functie in de commissie
Directielid	Voorzitter
Portefeuillehouder Financiën	Lid
Vervanger Portefeuillehouder Financiën	Lid
Hoofd Eenheid Bedrijfsvoering	Secretaris
Treasurer	Lid
Extern Adviesbureau vermogensbeheer	Adviseur
Accountant	Adviseur

Bron: Uitvoeringsregeling Treasury 2011

De Treasury Commissie komt minimaal twee keer per jaar bij elkaar. Op 24 november 2011 is de commissie voor het eerst bijeen geweest. Daarbij is onder andere gesproken over de rollen van de verschillende betrokkenen (specifiek de rol van de externe adviseur en de accountant) en de inhoudelijke thema's die in de commissie besproken zullen gaan worden. Daarnaast is gesproken over mogelijke aanscherpingen van het beleid. Op basis van de bespreking is een GS-nota gemaakt, waarin deze verschillende mogelijkheden zijn uitgewerkt.

Treasuryprocessen en crisisprotocol

Voor de treasuryfunctie heeft de provincie in januari 2008 een procesbeschrijving opgesteld. Functiescheiding vormt een belangrijk onderdeel daarvan. De autoriserende, uitvoerende, administrerende taken en controlerende taken zijn van elkaar gescheiden. Voor het vermogensbeheer zijn de processen nog niet beschreven. Ook de procesbeschrijving voor de Treasury Commissie is nog niet op papier gezet. In de interviews wordt aangegeven dat op korte termijn – in samenwerking met de Treasury Commissie – nadere afspraken zullen worden gemaakt over hoe gehandeld dient te worden in moeilijke marktomstandigheden of crisissituaties. Er is nog geen protocol voor crisissituaties. Momenteel is er bij crisissituaties direct contact tussen de treasurer en de vermogensbeheerders. De vermogensbeheerders vormen de eerste lijn voor het beheersen van crisissituaties. Zij hebben toegang tot de

relevante marktkennis en zijn in staat om indien nodig en binnen de beleggingsrichtlijnen te handelen. Vervolgens wordt er een interne afweging gemaakt over de wijze waarop op de situatie gereageerd wordt. De provincie laat zich daarbij adviseren door de vermogensbeheerders en de onafhankelijke adviseur. Uit de interviews blijkt dat de provincie vooral aan de voorkant wil sturen door risicobeheersing en niet op incidenten. Deze houding sluit goed aan bij het buy-and-hold beleid, maar wordt in de praktijk niet volledig nageleefd aangezien tussentijds toch wordt verkocht. Zo staat in de najaarsnota 2011 vermeld dat *“portefeuilleonderdelen met verlies zijn verkocht om te anticiperen op mogelijke downgrades van deze onderdelen”*. Het rendement in 2011 is hierdoor in de najaarsnota neerwaarts bijgesteld.

Beslissingsbevoegdheden

De beslissingsbevoegdheden zijn gewijzigd sinds het rekenkameronderzoek naar treasury uit 2008. Zoals ook in paragraaf 3.1 is beschreven, waren PS voorheen bevoegd tot het uitzetten van gelden met een looptijd langer dan 30 jaar en een hoofdsom van meer dan € 25 miljoen per transactie. Dit was echter niet conform de wet- en regelgeving. In de Provinciewet is namelijk geregeld dat rechtshandelingen namens de provincie uitsluitend door GS kunnen worden verricht. Hiertoe behoren ook de financiële transacties in het kader van de treasuryfunctie. Dit is in de Uitvoeringsregeling Treasury 2011 aangepast. Daarnaast zijn de beslissingsbevoegdheden intern opgeschaald. Voorheen lag de beslissingsbevoegdheid voor het uitzetten van gelden met een maximale looptijd van 2 jaar en een hoofdsom van maximaal € 2,5 miljoen per transactie bij de treasurer. Deze bevoegdheid is nu bij de teamleider Financiën en Informatie gelegd. En de bevoegdheid voor het uitzetten van gelden met een maximale looptijd van 2 jaar en een hoofdsom tussen € 2,5 en € 25 miljoen per transactie is opgeschaald van de teamleider Financiën en Informatie naar het (adjunct) hoofd van de eenheid Bedrijfsvoering. De bevoegdheid voor alle transacties met een looptijd groter dan 2 jaar of een hoofdsom groter dan € 25 miljoen ligt bij GS.

Kwaliteit en kwantiteit van de treasuryfunctie

De treasury is door de huidige onzekerheid op de financiële markten een dynamisch en complex dossier. De treasuryfunctie is geen fulltime functie. Dit is een bewuste keuze van de provincie geweest, om niet op de stoel van de vermogensbeheerders te gaan zitten. Het vermogensbeheer is immers niet voor niets uitbested. In de interviews wordt aangegeven dat er meer tijd in de treasuryfunctie gaat zitten dan voorheen het geval was. Daarom is besloten het contract met de onafhankelijk adviseur (Wealth Management Partners, voorheen Talergroup) uit te breiden. Er is in de huidige marktsituatie bij de provincie behoefte aan sterkere betrokkenheid van de adviseur.

Door het uitbesteden van het vermogensbeheer heeft de provincie er tegelijkertijd voor gekozen om de expertise die nodig is voor het verrichten van treasuryactiviteiten op hoog niveau extern in te huren bij de twee vermogensbeheerders. Wel zorgt de provincie ervoor dat er voldoende kennis in huis is om het werk van de vermogensbeheerders goed te kunnen beoordelen. De kennis en competenties van de treasuryfunctionarissen worden bijgehouden door middel van cursussen. Daarnaast is er vakberaad met andere provincies om kennis en ervaringen uit te wisselen.

Informatiestromen

Om de treasuryactiviteiten controleerbaar en beheersbaar te maken, is een goed georganiseerde informatievoorziening noodzakelijk. Hierbij maakt de provincie onderscheid tussen beleidsmatige informatie, operationele informatie en verantwoordingsinformatie¹⁵.

Beleidsmatige informatie

De beleidsmatige informatie over de treasuryfunctie is opgenomen in de Uitvoeringsregeling Treasury 2011. Daarnaast stelt de provincie jaarlijks een treasuryparagraaf bij de begroting op. Hierin wordt ingegaan op de beleidsvoornemens met betrekking tot de treasuryfunctie voor het betreffende begrotingsjaar (zie paragraaf 3.5).

Voor de nadere uitwerking van het beleid stelt de eenheid Bedrijfsvoering (de treasurer) vier keer per jaar een directierapportage op. Deze rapportages geven inzicht in het beleid van de afgelopen vier maanden en bevatten het Treasury Actie Plan voor de komende vier maanden. In het Treasury Actie Plan staan de acties en transacties die de komende maanden uitgevoerd gaan worden. De directie verleent goedkeuring aan het uitoefenen van de voorgestelde acties en transacties.

Tot de beleidsinformatie behoort ook een maandelijkse rapportage aan de directie over de ontwikkeling van de beleggingsportefeuilles bij de twee vermogensbeheerders. Deze rapportage is gebaseerd op de rapportages die maandelijks door de vermogensbeheerders worden aangeleverd. De onafhankelijk adviseur is hierbij betrokken door voorafgaand aan de rapportage via een conference call met de vermogensbeheerders de ontwikkelingen te bespreken. In de maandrapportage van de vermogensbeheerder wordt onder andere aangegeven wat verkocht is en wat de reden hiervoor is. Een keer per kwartaal komen de vermogensbeheerders, de onafhankelijk adviseur en de provincie bij elkaar om de maandrapportages te bespreken. Vanuit de provincie

¹⁵ Zie *Uitvoeringsregeling Treasury 2011*, pp. 7.

is er daarnaast – vanwege de marktontwikkelingen – bijna dagelijks contact met de vermogensbeheerders over zaken die nadere verduidelijking behoeven.

De rapportages die aan de directie worden voorgelegd, komen in principe niet bij de gedeputeerde terecht. De rapportages komen wel aan de orde in de Treasury Commissie, waar de gedeputeerde lid van is. In de toekomst wil de provincie de informatie over deposito's (de directierapportage per kwartaal) opnemen in de maandelijkse rapportages over het vermogensbeheer. Zodat er maandelijks een totaalrapportage aan de directie kan worden voorgelegd.

Operationele informatie

Tot de operationele informatie behoren liquiditeitsontwikkelingen en – prognoses, monitoringsgegevens over risico's en bancaire afspraken. Deze informatie wordt opgesteld en gebruikt door de treasuryfunctionarissen. Van de custodian (bewaarder, zie ook subparagraaf controle verderop) ontvangt de treasurer dagelijks een overzicht waarin gerapporteerd wordt over de geldmutaties van het vermogensbeheer en eventuele overtredingen van het mandaat. Deze informatie wordt gebruikt voor het opstellen van de maandelijkse rapportage aan de directie.

Verantwoordingsinformatie

De verantwoording over het uitgevoerde treasurybeleid vindt plaats in de najaarsnota (voortgang en eventuele afwijking van de plannen) en de jaarrekening. In de treasuryparagraaf in de jaarrekening wordt het uitgevoerde beleid geëvalueerd en worden eventuele afwijkingen toegelicht.

Controle

Treasury maakt onderdeel uit van de interne controle. Tijdens een controle worden steekproefsgewijs de transacties van de treasuryfunctie doorgelopen en getoetst aan de daarvoor opgestelde procedures. Ook zijn de operationele risico's in een interne controle aan de hand van een lijst doorgenomen, daarbij ging het vooral om de proceskant "wat als...". Daarnaast vinden interne rechtmatigheidscontroles plaats als voorbereidend werk voor de accountant. Hierbij worden ook de treasuryprocessen meegenomen.

De accountant kijkt bij de controle van de jaarrekening ook naar de treasury. In het accountantsverslag bij de jaarrekening van 2009 adviseert de accountant om de treasuryfunctie in Overijssel verder te professionaliseren, mede door de omvang van de beschikbare Essent-middelen. Als concreet advies noemt de accountant hierbij het instellen van een treasury commissie. In het accountantsverslag van 2010 geeft de accountant aan dat de interne beheersing en controles op de treasury-activiteiten moeten worden heroverwogen, gezien de stijging van de omvang van het vermogen: "Overwogen dient te worden om

*bijvoorbeeld periodiek een afstemmingsoverleg met (een afvaardiging van) PS te introduceren over de invulling en uitwerking van de treasuryfunctie. Daarnaast dient de frequentie en diepgang van de interne controles (bijvoorbeeld op de externe vermogensbeheerder) te worden geactualiseerd.*¹⁶ De provincie heeft hier in 2011 invulling aan gegeven door de Treasury Commissie in te stellen. Deze commissie ondersteunt GS bij de controle op de vermogensbeheerders. Daarnaast worden PS actief geïnformeerd over het vermogensbeheer¹⁷. Op 5 oktober 2011 is een informatiebijeenkomst georganiseerd waarbij ook de vermogensbeheerders aanwezig waren. Deze bijeenkomst wordt in oktober 2012 opnieuw gehouden. Voor 2012 staan daarnaast vier informatiemomenten gepland: in februari, mei, augustus en november ontvangen PS een overzicht van de beleggingsportefeuille. Over de frequentie en diepgang van de interne controles op de vermogensbeheerders merkt de provincie op dat zij niet direct ziet welke aanvullende maatregelen, naast de reeds getroffen, nodig dan wel wenselijk zijn.

Voor het in bewaring nemen van de obligaties is door de provincie de Bank of NY Mellon aangesteld als custodian ('bewaarder'). De custodian controleert – onafhankelijk van de vermogensbeheerders – de waarde van de portefeuille. Daarnaast toetst de custodian of de vermogensbeheerders binnen de beleggingsrichtlijnen blijven. De rapportages van de custodian worden gecontroleerd door de treasuryfunctie.

¹⁶ Accountantsverslag 2010, pp. 8.

¹⁷ Zie Statennotitie PS/2011/1105 Vermogensbeheer provincie Overijssel.

3.3 De beleggingsportefeuilles

Belangrijkste ontwikkelingen 2009-2011:

- Sinds 2008 is het gemiddeld belegd vermogen van de provincie gestegen van circa € 400 miljoen per maand naar € 1,3 miljard.

Aandachtspunten:

- Uit de vergelijking van de portefeuilles van BNG Capital Management en Lombard Odier blijkt dat BNG Capital Management risicovollere keuzes heeft gemaakt dan Lombard Odier. We doelen hierbij op uitzettingen in bijvoorbeeld Portugal, Slovenië, Spanje, Ierland en Italië. Dit laat zien dat er tot de aanscherping van het beleid door de provincie in 2011 ruimte was binnen de Wet Fido en Ruddo voor risicovollere keuzes. Gezien de huidige marktomstandigheden waarin veel ratings verlaagd worden, is het van belang om alert te zijn op overschrijdingen van de restricties en voorbereid te zijn op eventuele crisissituaties.

Omvang

De omvang van het gemiddeld belegd vermogen per maand is aanzienlijk gestegen sinds het rekenkameronderzoek uit 2008. Per 30 november 2011 bedraagt het totale uitgezette vermogen bij de externe beheerders € 1,32 miljard¹⁸. Daarnaast wordt door de treasuryfunctie jaarlijks tussen de € 100 en € 200 miljoen kortlopend uitgezet via deposito's¹⁹. Ter vergelijking: in 2008 bedroeg het gemiddeld belegd vermogen van de provincie per maand in totaal circa € 400 miljoen²⁰. In deze paragraaf brengen we de beleggingsportefeuilles op 30 november 2011 bij de twee vermogensbeheerders in beeld.

Verdeling van de beleggingsportefeuilles

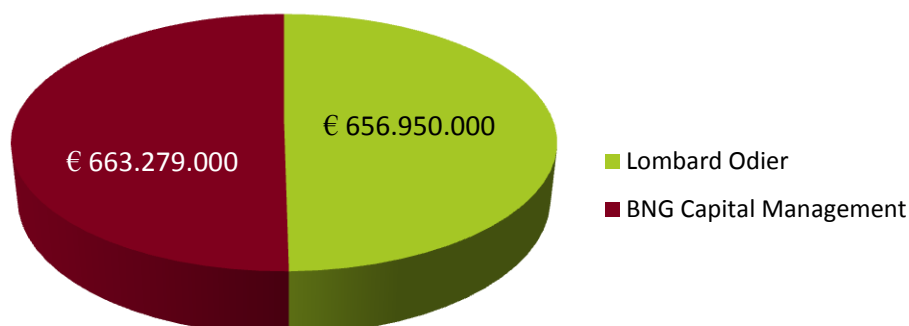
Het uitgezette vermogen van de provincie is nagenoeg gelijkelijk verdeeld over de twee vermogensbeheerders (zie figuur 1).

¹⁸ Provincie Overijssel, overzicht van de beleggingsportefeuilles (30 november 2011).

¹⁹ Zie treasuryparagraaf in de begrotingen 2011 en 2012.

²⁰ Rekenkamer Oost-Nederland, Treasuryfunctie van de provincie Overijssel (december 2008).

Figuur 1 Verdeling van de beleggingsportefeuille over de vermogensbeheerders



Bron: Provincie Overijssel, Beleggingsportefeuille per 30 november 2011

De twee vermogensbeheerders hebben verschillende keuzes gemaakt in landen waarin uitzettingen bij de overheid of financiële instellingen worden gedaan (zie tabel 3).

Tabel 3 Beleggingsportefeuilles verdeeld over landen en fondsbeheerder

Land	Lombard Odier	BNG CM	Totaal
België	25.000.000	12.175.000	37.175.000
Cyprus	0	3.000.000	3.000.000
Duitsland	54.750.000	0	54.750.000
Finland	22.600.000	0	22.600.000
Frankrijk	133.050.000	74.640.000	207.690.000
Groot-Brittannië	40.550.000	148.830.000	189.380.000
Ierland	0	45.034.000	45.034.000
Italië	0	10.000.000	10.000.000
Luxemburg	0	24.000.000	24.000.000
Nederland	230.150.000	148.000.000	378.150.000
Oostenrijk	13.600.000	22.700.000	36.300.000
Portugal	0	40.100.000	40.100.000
Slovenië	0	38.000.000	38.000.000
Spanje	0	65.400.000	65.400.000
Supranationaal	81.950.000	31.400.000	113.350.000
Zweden	33.300.000	0	33.300.000

Bron: Provincie Overijssel, Beleggingsportefeuille per 30 november 2011

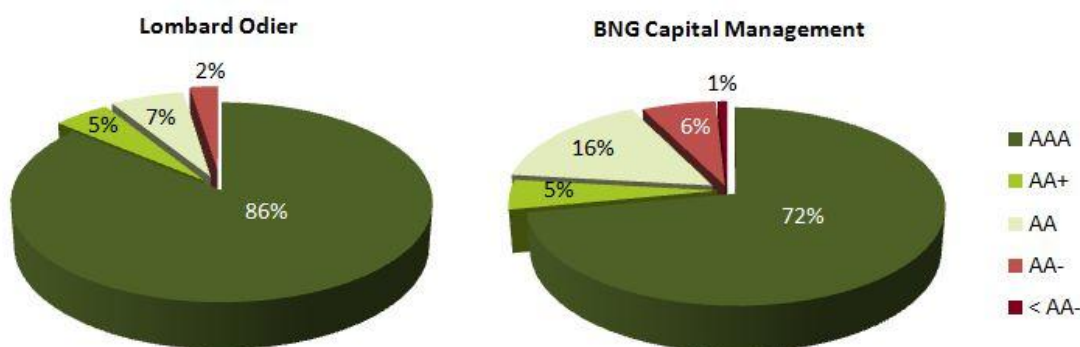
36

Driemaal budgetrecht: beheren, besteden en bestemmen

Hieruit blijkt dat binnen de mandaatstelling door de provincie (en daarmee de Wet Fido/Ruddo) nog veel ruimte is voor het nemen of vermijden van risico's. De BNG heeft ervoor gekozen om relatief meer risico te nemen door te beleggen in

landen als Portugal, Slovenië, Spanje, Ierland en Italië. Dit zijn landen Lombard Odier heeft juist uitgezet bij Duitsland, Finland en Zweden. Dat BNG kiest voor een risicovoller profiel blijkt ook uit figuur 2, waarin de portefeuilles zijn verdeeld over de rating op het moment van aankoop van de obligaties.

Figuur 2 Verdeling beleggingsportefeuilles over ratings



Bron: Provincie Overijssel, Beleggingsportefeuille per 30 november 2011

Rendement

Tegenover een risicovollere beleggingsportefeuille staat over het algemeen ook een hoger rendement. De provincie maakt in haar beleggingsbeleid een afweging tussen rendement en risico. De vermogensbeheerders geven daar vervolgens vanuit hun expertise verdere invulling aan door het kiezen van de tegenpartijen waarvan obligaties worden aangekocht. Dit kunnen landen zijn of financiële instellingen. Een obligatie heeft een vaste nominale waarde (de hoofdsom), die gedurende de looptijd in stand blijft. Tijdens de looptijd van een obligatie wordt periodiek een vast bedrag aan rente uitgekeerd (de couponrente)²¹. Na afloop van de obligatie valt de hoofdsom vrij. Deze kan de provincie opnieuw uitzetten. Bij aankoop van een obligatie kan de marktwaarde (de verkrijgingsprijs) hoger of lager zijn dan de nominale waarde. Dit verschil tussen de nominale waarde en de marktwaarde wordt verrekend met de rentebaten²². Daaruit komt dan het effectieve rendement van de obligaties naar voren en daar gaat het uiteindelijk om.

Dat de couponrente bij de aankoop vast staat, wil overigens nog niet zeggen dat het rentepercentage uiteindelijk ook daadwerkelijk ontvangen zal worden.

²¹ Er bestaan ook zero coupon obligaties. Dit betekent dat er tussentijds geen couponrente wordt uitgekeerd, maar pas aan het eind van de looptijd.

²² Als de marktwaarde van de obligatie hoger is dan de nominale waarde (agio), dan wordt het bedrag dat extra is betaald gedurende de looptijd van de obligatie afgeschreven. Disagio worden niet verrekend gedurende de looptijd, maar vallen bij aflossing vrij. De overzichten hiervan staan in de jaarrekening bij de toelichting op de immateriële vaste activa van de balans.

Tegenpartijen moeten namelijk wel aan hun contractuele verplichtingen kunnen voldoen. Dreigende faillissementen van landen en financiële ondernemingen zorgen voor veel onzekerheid over de tijdige uitbetaling van de couponrente en aflossing van de hoofdsom van de obligatie. In dergelijke situaties zal er een afweging gemaakt moeten worden tussen het debiteurenrisico (kans op faillissement van de tegenpartij) en de kosten van beëindiging van de obligatie binnen de resterende looptijd.

De onderstaande tabel bevat een overzicht van de gerealiseerde rentebaten en rendementen over de jaren 2009 tot en met 2011. De cijfers zijn afkomstig uit de treasuryparagrafen in de begrotingen en jaarverslagen en hebben betrekking op zowel de rentebaten uit de kortlopende uitzettingen (deposito's) als de langlopende uitzettingen via de vermogensbeheerders. Het is niet duidelijk of de rentebaten zijn verrekend met de afgeschreven lasten op de obligaties en daarmee een beeld geven van het effectieve rendement.

Tabel 4 *Geprognosticeerde en gerealiseerde rentebaten*

Jaar	Prognose primitieve begroting	Prognose gewijzigde begroting	Werkelijk rendement	Prognose gemiddeld rendement	Werkelijk gemiddeld rendement
2009	18 mln.	35,3 mln.	33,8 mln.	4,25%	3%
2010	44 mln.	42,9 mln.	45,6 mln.	2,5%	2,7%
2011	43,5 mln.			3%	
2012	40,7 mln.			2,9%	

Bron: Jaarverslagen 2009 en 2010 en begrotingen 2009-2012 provincie Overijssel

De lagere renteopbrengst in 2009 wordt in de jaarrekening vooral verklaard door de vertraging die zich heeft voor gedaan bij het uitzetten van middelen in beleggingen met langere looptijd en een daarbij behorende hogere rente. De uitwerking van de overeenkomsten met de tijdelijke vermogensbeheerders heeft meer tijd gekost dan verwacht. In 2010 is een hoger rendement dan verwacht gerealiseerd.

In de mandaatstelling aan de twee vermogensbeheerders zijn twee benchmarks opgenomen waarmee de gerealiseerde rendementen vergeleken kunnen worden:

- Bank of America Merrill Lynch 7-10 years Euro sovereign index
- Barclays Euro Treasury Aaa/Aa 7-10 years

De benchmarks zijn bedoeld voor de interne vergelijking van de rendementen met de rendementen die door andere partijen op de kapitaalmarkt worden gerealiseerd. Daarmee kan worden beoordeeld hoe de vermogensbeheerders

presteren. Er zijn in het follow-up onderzoek geen gegevens beschikbaar over de resultaten van deze vergelijking voor de vermogensbeheerders van Overijssel en hoe de provincie deze informatie intern gebruikt.

Andere beleggingsproducten

Ten tijde van het vorige onderzoek van de rekenkamer (2008) had de provincie ook middelen uitstaan bij woningbouwcorporaties. De provincie ging er voorheen vanuit dat de garantie van het Waarborgfonds Sociale Woningbouw hierop van toepassing zou zijn waardoor de provincie als verstrekker geen risico zou lopen. Inmiddels is duidelijk geworden dat de korte uitzettingen die de provincie deed bij woningbouwcorporaties niet onder de garantie vallen. Om die reden is besloten geen middelen meer uit te zetten bij woningcorporaties.

De provincie belegt momenteel alleen langlopend in obligaties (via de externe vermogensbeheerders) en kortlopend via deposito's en spaarrekeningen. De provincie heeft geen derivaten (opties, swaps) lopen. Naast de beleggingen heeft de provincie een aantal langlopende leningen verstrekt aan onder andere Enexis, Vitens NV, DLG en Ontwikkelingsmaatschappij Zuiderzeehaven. Eind 2010 hadden deze leningen een omvang van € 440 miljoen. Omdat de focus in dit follow-up onderzoek ligt op de beleggingen via de externe vermogensbeheerders zijn deze leningen buiten beschouwing gelaten.

39

.....
Driemaal budgetrecht: beheren, besteden en bestemmen

Schatkistbankieren

In de interviews wordt aangegeven dat bij het inrichten van de beleggingsportefeuilles bij de twee fondsbeheerders de mogelijkheid van schatkistbankieren in het denkkader meegenomen is. Het ging toen om integraal schatkistbankieren, de mogelijkheid voor partieel schatkistbankieren was nog in ontwikkeling. De afweging is toen gemaakt om hier niet voor te kiezen, maar te zorgen voor risicospreiding door uitzettingen bij verschillende landen en financiële instellingen. Naast het concentratierisico bij integraal schatkistbankieren (alle eieren in één mandje) waren de lage rendementen voor de provincie ook reden om hier niet voor te gaan.

Omdat de afweging over schatkistbankieren al gemaakt is, kijkt de provincie momenteel niet in actieve zin naar (partieel) schatkistbankieren. In de interviews wordt aangegeven dat de mogelijkheid tot schatkistbankieren bij toekomstige afwegingen steeds zal worden meegenomen in het denkkader als onderdeel van een bredere beleggingsstrategie.

3.4 Liquiditeitsprognose

Belangrijkste ontwikkelingen 2009-2011:

- De provincie heeft het proces van afstemming tussen de beleggingen en de behoefte aan liquide middelen in gang gezet. Zo wordt er gewerkt met maandrapportages over de Kracht van Overijssel projecten om ervoor te zorgen dat actuele informatie over middelenbehoefte bij die projecten beschikbaar is.

Aandachtspunten:

- De liquiditeitsprognose kan verder geoptimaliseerd worden.
- Gelet op de huidige looptijden van obligaties in de beleggingsportefeuille valt ongeveer de helft van het totale benodigde bedrag voor het investeringsprogramma Kracht van Overijssel (€ 992 miljoen) vrij tot en met 2015. Als er onvoldoende middelen uit andere bronnen beschikbaar zijn, loopt de provincie kans op liquiditeitsrisico's.

Doel liquiditeitsprognose

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.

Ontwikkelen van de liquiditeitsprognose

De liquiditeitsprognose maakt onderdeel uit van het Treasury Actie Plan dat elk kwartaal door de treasuryfunctionarissen wordt opgesteld. Samen met de medewerker treasury bekijkt de treasurer wat de liquiditeitspositie is en wat de mogelijkheden tot uitzetting zijn. De liquiditeitsprognose werd tot een paar maanden geleden voornamelijk gebaseerd op ervaringscijfers over de reguliere geldstromen. Deze worden wekelijks gemonitord. Om liquiditeitsrisico's te voorkomen, houdt de provincie daarnaast standaard voldoende buffer aan op de rekening-courant. Van deze buffer wordt af en toe gebruik gemaakt.

In de interviews wordt aangegeven dat de provincie nog niet beschikt over een harde liquiditeitsplanning die afgestemd is op het bestedingsritme van de Kracht van Overijssel. Daar wordt momenteel wel hard aan gewerkt. De behoefte aan

een liquiditeitsplanning wordt ook steeds groter, nu het vermogen sterk is toegenomen en er steeds meer projectmatig wordt gewerkt. Ook wordt in de interviews aangegeven dat het door de huidige economische situatie steeds lastiger is om obligaties tussentijds te verkopen, waardoor deze minder snel liquide gemaakt kunnen worden als dat noodzakelijk is²³. De provincie heeft daarom de eerste stappen gezet om te komen tot een liquiditeitsplanning waarin niet alleen de reguliere geldstromen, maar ook de bestedingsritmes van projecten een plaats hebben gekregen waaronder de Kracht van Overijssel. In de interviews wordt aangegeven dat het voor een goede afstemming over de bestedingsritmes van de grote investeringsprojecten van belang is om afspraken te maken over de informatievoorziening tussen de treasury en de projectleiders van de investeringsprojecten; wie geeft wanneer door wanneer er geld nodig dan wel over is. Op basis van deze signalen kan vervolgens de liquiditeitsplanning worden geactualiseerd. Dit proces moet nog verder worden vormgegeven in de organisatie, zodat de liquiditeitsplanning kan worden geoptimaliseerd. Een beperkende factor hierbij is de geringe voorspelbaarheid van een groot deel van de uitgaven in het kader van de Kracht van Overijssel, zo wordt door de provincie aangegeven.

Afstemming beleggingen op liquiditeitspositie

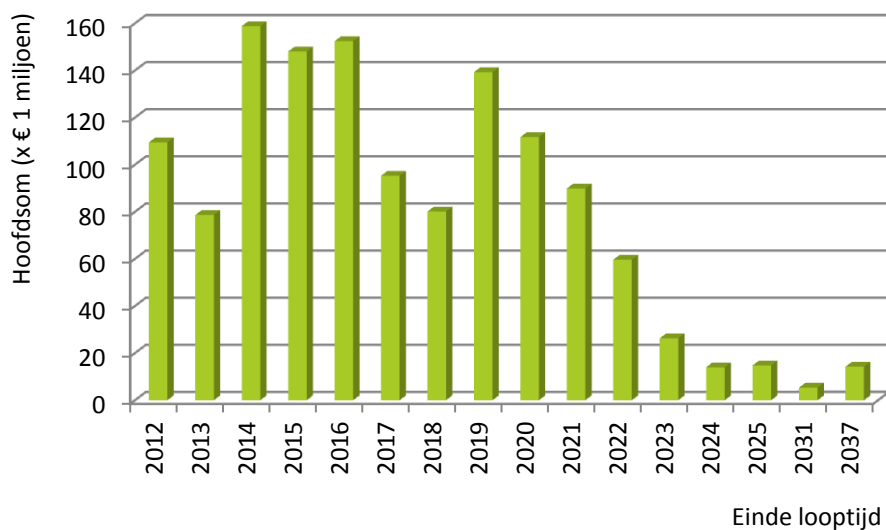
De liquiditeitsprognose vormt de basis voor de looptijden van uitzettingen. In figuur 3 hebben we de beleggingsportefeuilles per 30 november 2011 verdeeld over de looptijd. Hierin is te zien dat in 2012 ruim € 100 miljoen vrijvalt voor besteding of herfinanciering. En in de jaren tot en met 2015 valt nog eens € 400 miljoen vrij. Dit is ongeveer de helft van het investeringsprogramma Kracht van Overijssel dat in de periode 2011-2015 wordt uitgevoerd (totaal € 992 miljoen). Als de uitvoering van het investeringsprogramma plaatsvindt volgens planning, zouden er dus op termijn liquiditeitsproblemen kunnen ontstaan indien er onvoldoende middelen uit andere bronnen beschikbaar zijn²⁴. Omdat de uitvoeringsfase van de projecten uit Kracht van Overijssel steeds dichtbij komt, heeft de provincie besloten om middelen die eind 2011 ontvangen zijn uit het PBE²⁵ interim-dividend (€ 160 miljoen) weg te zetten in deposito's om de middelen snel liquide te kunnen maken. Dat deze middelen niet langlopend worden uitgezet om meer rendement te kunnen realiseren, geeft aan dat de provincie zich bewust is van de liquiditeitsrisico's. Er wordt rekening gehouden met de mogelijkheid om daarnaast op termijn een deel van de obligatieportefeuille te verkopen om de uitgaven uit de investeringsagenda te dekken.

²³ Tussentijdse verkoop is niet conform het buy-and-hold beleid en kan leiden tot verliezen.

²⁴ In de begroting van 2012 wordt aangegeven dat er in 2012 en 2014 in totaal circa € 175 miljoen vrijvalt uit langlopende leningen aan Enxis.

²⁵ Publiek Belang Elektriciteitsproductie B.V.

Figuur 3 Beleggingsportefeuille verdeeld over looptijd van de obligaties



Bron: Provincie Overijssel, Beleggingsportefeuille per 30 november 2011

3.5 Informatievoorziening aan Provinciale Staten

42

.....
Driemaal budgetrecht: beheren, besteden en bestemmen

Belangrijkste ontwikkelingen 2009-2011:

- Provinciale Staten hebben aangegeven zich te kunnen vinden in de conclusies en aanbevelingen van het treasuryonderzoek uit 2008.

Aandachtspunten:

- De informatie over risico's stellen PS niet in staat daar zelf –op hoofdlijnen– een oordeel over te vormen.
- Op basis van de verstrekte informatie kunnen PS niet de kwaliteit van de liquiditeitsprognoses op hoofdlijnen beoordelen en kunnen zich daardoor geen beeld vormen of er mogelijk meer middelen of middelen voor een langere duur uitgezet hadden kunnen worden.
- Vergelijkingsmateriaal (de rendementsdoelstelling) om het gerealiseerde rendement tegen af te zetten ontbreekt.

Kaders

De kaders waarbinnen het treasurybeleid wordt uitgevoerd worden -naast de landelijke wet- en regelgeving (Provinciewet/Wet Fido/Ruddo)- gevormd door de Verordening Financieel Beheer Overijssel en de Uitvoeringsregeling Treasury

2011. De financiële verordening is door PS vastgesteld. De uitvoeringsregeling Treasury 2011 is door GS vastgesteld en ter informatie aan PS toegezonden.

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 geïnformeerd over de treasury door middel van de treasuryparagraaf (financiering). Bij een informatiesessie voor PS naar aanleiding van het aanpassen van het treasurystatuut eind vorig jaar, is afgesproken om jaarlijks een bijeenkomst te organiseren waarbij de twee vermogensbeheerders PS informeren.

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 Overijssel tien aanbevelingen opgenomen. De aanbevelingen die te maken hebben met de informatievoorziening aan PS²⁶ 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

²⁶ Met uitzondering van de informatie over het nazorgfonds omdat dit fonds buiten het kader van dit onderzoek valt.

In januari 2009 is de rekenkamerbrief treasury aan de orde geweest in achtereenvolgens de commissie (14 januari 2009) en PS (28 januari 2009). Provinciale Staten hebben aangegeven zich te kunnen vinden in de conclusies en aanbevelingen van het rapport.

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. Daarbij wordt aangegeven dat ontwikkelingen, bijvoorbeeld op de geld- en kapitaalmarkt, aanleiding kunnen zijn om het beleid bij te stellen. Provinciale Staten worden via de jaarrekeningen geïnformeerd over de (tijdelijke) contracten die gesloten zijn met twee externe vermogensbeheerders en interne ontwikkelingen zoals de wijzigingen in de beslissingsbevoegdheid.

Risicoprofiel

In de begrotingen en rekeningen maakt Overijssel een onderscheid in de volgende soorten risico's:

- Renterisico's (kasgeldlimiet en renterisiconorm);
- Koersrisico's;
- Kredietrisico's;
- Liquiditeitsrisico's.

Ten aanzien van de renterisico's wordt gerapporteerd over de twee wettelijke normen; de kasgeldlimiet en de renterisiconorm. Van beide normen wordt de achtergrond toegelicht en aangegeven dat de provincie aan de norm voldoet.

De informatie over de koers- en kredietrisico's is in begroting en rekening vrijwel gelijk; er wordt aangegeven hoe de risico's worden beperkt.

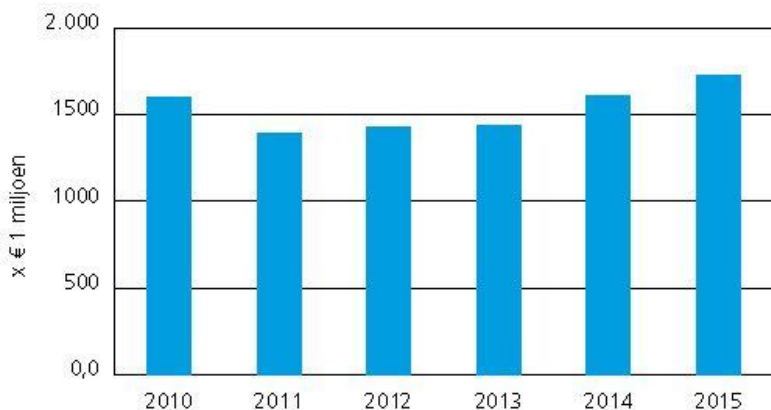
Begroting 2010: De koersrisico's worden beperkt door te beleggen in vastrentende waarden. Wij beleggen daarom in eerste instantie in deposito's, kasgeldleningen en rekening courant-tegoeden. Een aanzienlijk deel van de opbrengsten uit de verkoop van de aandelen in Essent NV zal langlopend worden belegd in obligaties. Door het hanteren van een zogenaamde 'buy-and-hold'-strategie zijn risico's beperkt in de zin dat aangekochte obligaties tot het eind van de looptijd worden aangehouden.

Rekening 2010: De koersrisico's worden beperkt door te beleggen in vastrentende waarden. Wij beleggen daarom in eerste instantie in deposito's, kasgeldleningen en rekening couranttegoeden. Tevens hebben wij een kleine obligatieportefeuille in eigen beheer. De opbrengsten uit de verkoop van de aandelen Essent worden beheerd door twee externe vermogensbeheerders. De beleggingsrichtlijnen voor de beheerders zijn zodanig ingericht dat de koersrisico's worden beperkt.

In de jaarrekeningen wordt het beeld geschetst dat de risico's beheerst worden. PS kunnen zich daar op basis van de verstrekte informatie echter niet zelf een beeld van vormen. Gezien de omvang van de portefeuille en het belang ervan voor Overijssel zou meer zicht hierop wenselijk zijn. Met een overzicht waarin enerzijds de maatregelen of restricties zijn opgenomen en anderzijds de wijze waarop daar in de praktijk invulling aan is gegeven zou hierin kunnen worden voorzien.

Omvang van de uit te zetten middelen

De liquiditeitsprognoses worden door de provincie Overijssel beschouwd als instrument om de liquiditeitsrisico's te minimaliseren. In de begrotingen voor 2009, 2010, 2011 en 2012 zijn de verwachte liquiditeiten in meerjarig perspectief opgenomen. De prognose in figuur 4 komt uit de begroting 2012.

Figuur 4 Verwachte liquiditeiten per ultimo begrotingsjaar

Bron: Kerntakenbegroting 2012 provincie Overijssel

Verder valt in de figuur op dat het volledige bedrag dat is uitgezet bij de externe vermogensbeheerders (per 30 november 2011 circa € 1,3 miljard) wordt beschouwd als liquide. Deze middelen zijn echter in langlopende obligaties uitgezet op basis van een buy-and-hold beleid (zie figuur 3 voor de looptijden, enkele obligatieleningen lopen tot na 2030), waardoor deze middelen minder liquide zijn dan de uitzettingen in deposito's en op de spaarrekening. Alleen als het lukt de obligaties tussentijds te verkopen, kunnen de middelen liquide gemaakt worden. Gezien de huidige marktomstandigheden is het de vraag of de alle obligaties goed verkoopbaar zijn. Het is daarnaast aannemelijk dat hierbij verliezen zullen worden geboekt.

In de jaarrekeningen wordt gerefereerd aan de liquiditeitsplanning als het gaat om het beheersen van liquiditeitsrisico's. Een overzicht van de werkelijke liquiditeiten is niet opgenomen. Daarmee is het voor PS niet mogelijk om zich een beeld te vormen van de werkelijke liquiditeiten, de verschillen ten opzichte van de prognoses en verklaringen voor (eventuele) afwijkingen.

Rendement

In de begroting en rekening wordt Provinciale Staten zicht geboden op de geprognosticeerde en gerealiseerde rentebaten; het rendement op de uitzettingen. 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?

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

4 Onderuitputting

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

4.1 Omvang en oorzaken van onderuitputting

48

Driemaal budgetrecht: beheren, besteden en bestemmen

Belangrijkste ontwikkelingen 2009-2011:

- De omvang van de onderuitputting is in absolute zin toegenomen van € 71 miljoen (15,2%) in 2007 tot € 91 miljoen (10%) in 2010, maar in relatieve zin gedaald. Gecorrigeerd voor de Essent baten zien we een stijging van € 15 miljoen in 2007 (3,2%) naar € 91 miljoen in 2010 (10%). Dit heeft met name te maken met een toename van de onderuitputting op de investeringsprogramma's.

Aandachtspunten:

- Nu de verhouding tussen de reguliere budgetten in de begroting en de middelen die in investeringsprojecten zijn opgenomen flink is verschoven door de investeringsimpuls van € 992 miljoen, is het van belang meer grip te krijgen op de onderuitputting bij investeringsprojecten.

Definitie

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

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

Deze definitie wordt ook door de provincie Overijssel gehanteerd. De omvang van de onderuitputting op basis van deze definitie geeft echter nog niet het volledige beeld. Want onderuitputting is immers vooral een probleem als de doelstellingen niet zijn bereikt. Daarnaast zijn niet alle oorzaken van onderuitputting te beïnvloeden. Soms zijn er financieel-technische oorzaken waardoor onderuitputting 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. Onderuitputting 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 onderuitputting waar de provincie invloed op kan uitoefenen. Dit deel bevindt zich vooral aan de lastenkant van de begroting en rekening.

Omvang

In tabel 5 hebben we ontwikkelingen in de onderuitputting volgens de definitie in beeld gebracht. De onderuitputting is eveneens uitgedrukt als een percentage ten opzichte van de lasten volgens de gewijzigde begroting.

Tabel 5 Ontwikkelingen in de onderuitputting 2007-2010

	2007	2008	2009	2010
Begrote lasten	€ 467 mln.	€ 543 mln.	€ 790 mln.	€ 910 mln.
Werkelijke lasten	€ 500 mln.	€ 520 mln.	€ 777 mln.	€ 828 mln.
Saldo lasten	€ 33 mln.	€ -23 mln.	€ -13 mln.	€ -82 mln.
Begrote baten	€ 600 mln.	€ 517 mln.	€ 2.329 mln.	€ 568 mln.
Werkelijke baten	€ 705 mln.	€ 609 mln.	€ 2.303 mln.	€ 577 mln.
Saldo baten	€ 104 mln.	€ 93 mln.	€ -26 mln.	€ 9 mln.
Omvang onderuitputting	€ 71 mln.	€ 116 mln.	€ -13 mln.	€ 91 mln.
% van de totale begrote lasten	15,2%	21,3%	-1,6%	10,0%

Bron: Jaarverslagen 2007-2010 provincie Overijssel

De onderuitputting in 2009 vormt een afwijkend beeld ten opzichte van de andere jaren. Dit heeft met name te maken met administratieve redenen. Zo is

pas laat in het jaar vastgesteld op welke wijze de verkoop van de Essent-aandelen in de boeken verantwoord moest worden. Hierdoor heeft er een administratieve correctie plaatsgevonden ten opzichte van de begroting.

Voor 2010 valt op dat het grootste deel van de onderuitputting wordt veroorzaakt door lagere lasten (negatief saldo van € 82 miljoen). Een beperkt deel (€ 9 miljoen) wordt veroorzaakt door hogere baten.

Een nadere analyse van de onderuitputting geeft meer inzicht in het deel van de onderuitputting waar de provincie invloed op kan uitoefenen. In de jaarrekeningen hanteert de provincie daarvoor een indeling van de onderuitputting in vijf verschillende componenten:

- **beleid**: onderuitputting op budgetten waar de provincie invloed op kan uitoefenen, weliswaar niet altijd voor 100% vanwege de betrokkenheid van andere partijen bij het beleid maar er is een bepaalde mate van handelingsvrijheid
- **over**: budgetten zijn over en niet meer nodig voor het realiseren van prestaties
- **technisch**: onderuitputting door administratieve regelgeving en verwerking
- **extra bate**: hogere baten of laat ontvangen bijdragen derden
- **bijzondere posten**: hieronder vallen extra dividend-uitkeringen van Essent

In de onderstaande tabel is de onderuitputting verdeeld over deze vijf componenten.

Tabel 6 Analyse van de onderuitputting

Component onderuitputting	2007	2008	2009	2010
Beleid	5,3	19,2	18,6	68,5
Over	2,6	8,1	4,0	13,1
Technisch	-0,7	1,7	-11,1	2,3
Extra bate	7,8	8,6	-3,2	7,1
Totaal (excl. bijzondere posten)	€ 15 mln.	€ 37,6 mln.	€ 8,3 mln.	€ 91,0 mln.
Bijzondere posten (Essent)	56,0	77,9	-21,3	-
Totaal onderuitputting	€ 71 mln.	€ 116 mln.	€ -13 mln.	€ 91 mln.

Bron: Jaarverslagen 2007-2010 provincie Overijssel

De ontwikkeling van de omvang van de component beleid is het meest relevant voor dit follow-up onderzoek. Dit is het deel van de onderuitputting waar de

provincie in meer of mindere mate invloed op kan uitoefenen. In de tabel valt daarover het volgende op:

- 2008 – De stijging in de component beleid is ten opzichte van 2007 aanzienlijk. In de toelichting wordt aangegeven dat de grootste afwijkingen in deze component met name de DIA-gerelateerde prestaties betreft.
- 2009 – De component beleid blijft ongeveer gelijk ten opzichte van het jaar ervoor. De grootste afwijkingen worden wederom veroorzaakt door de DIA-projecten.
- 2010 – De stijging in de component beleid is aanzienlijk. Vertraging in de uitvoering van de investeringsprogramma's DIA/IIO/IMG wordt als voornaamste oorzaak genoemd van de onderuitputting.

Onderuitputting komt dus relatief vaak voor bij de grote investeringsprogramma's. In de onderstaande tabel is de omvang van de onderuitputting per investeringsprogramma weergegeven in euro's.

Tabel 7 Onderuitputting per investeringsprogramma in euro's

Investeringsprogramma	2008	2009	2010
DIA	€ 11,5 mln.	€ 7,9 mln.	€ 4,5 mln.
IIO		€ 0,2 mln.	€ 34,9 mln.
IMG			€ 8,0 mln.
Totaal	€ 11,5 mln.	€ 8,1 mln.	€ 47,4 mln.

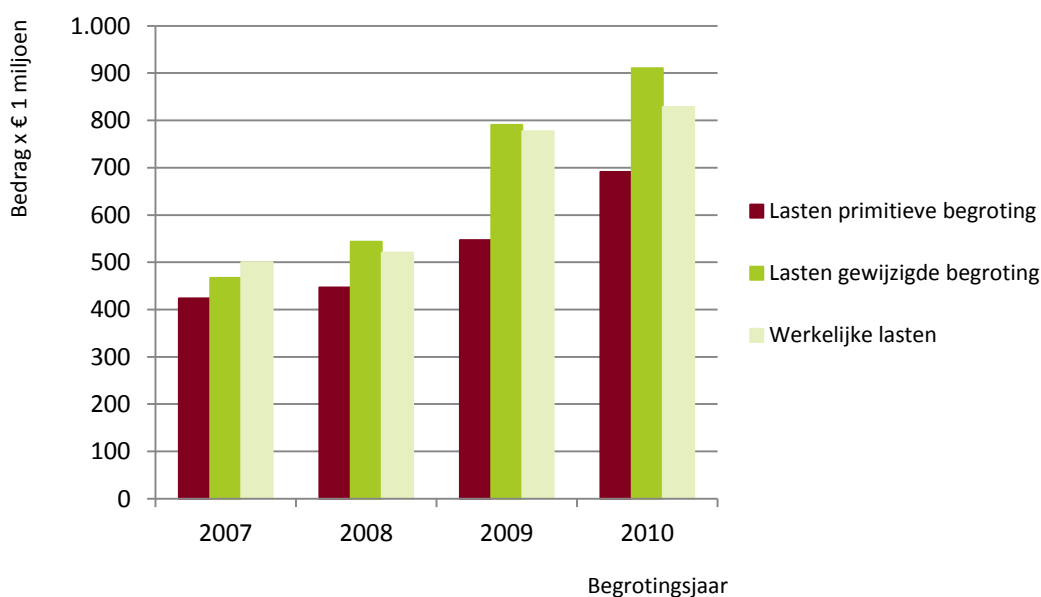
Bron: Jaarverslagen 2008-2010 provincie Overijssel

Hoewel de component beleid het meest beïnvloedbaar is voor het voorkomen van onderuitputting, wil dit niet zeggen dat er helemaal niet gestuurd kan worden op de andere componenten. De component 'extra bate' bevat bijvoorbeeld de onderuitputting die veroorzaakt wordt door ontvangst van hogere rentebaten en de vrijval van verschillende verplichtingen. Het blijft een taak voor de provincie om ook eventuele baten zo goed mogelijk in te schatten. Dit geldt eveneens voor de component 'over'. Hieronder vallen middelen die vrijvallen doordat prestaties gereed zijn of doordat de middelen niet meer nodig zijn. De sturingsmogelijkheden op deze componenten zijn zeer beperkt, maar voor het voorkomen van onderuitputting wel van belang om alert op te blijven.

Primitieve begroting en mutaties in reserves

De definitie van onderuitputting is gebaseerd op de gewijzigde begroting. Om in dit follow-up onderzoek een breder beeld te geven van onderuitputting hebben we in figuur 5 op de volgende bladzijde de geraamde lasten uit de primitieve begroting, gewijzigde begroting en de werkelijke lasten weergegeven.

Figuur 5 *Vergelijking tussen de totale lasten uit de primitieve begroting, gewijzigde begroting en de werkelijke lasten uit de beleidsrekening*

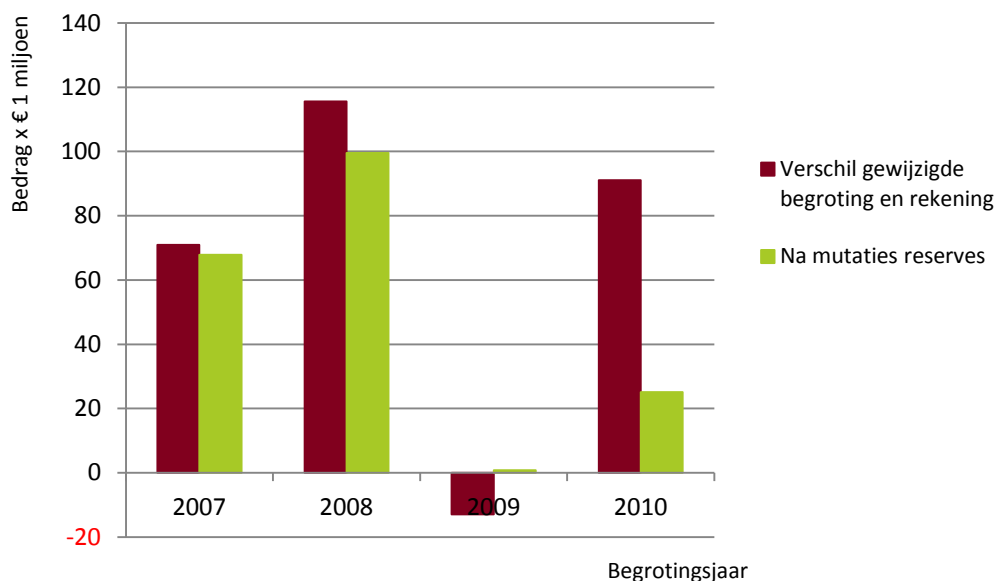


Bron: Jaarverslagen 2007-2010 provincie Overijssel

Uit de figuur blijkt dat het totaal aan lasten in de gewijzigde begroting beduidend hoger ligt dan in de primitieve begroting. Gedurende het jaar worden nieuwe lasten aan de begroting toegevoegd via verschillende begrotingswijzigingen, maar het is in de jaren 2008, 2009 en 2010 niet gelukt om deze lasten ook daadwerkelijk te besteden. Verder zien we in de figuur dat er, met de gewijzigde begroting als uitgangspunt, in vier jaar tijd een verdubbeling in de omvang van de lasten heeft plaatsgevonden.

In figuur 6 hebben we de onderuitputting na mutaties in reserves in beeld gebracht. Hieruit blijkt dat met name in 2010 een groot deel van de onderuitputting in de reserves wordt 'opgevangen'. Deze middelen worden gereserveerd voor bestedingen in de komende begrotingsjaren. In 2007 en 2008 werd de onderuitputting met name veroorzaakt aan de batenkant (de Essent dividenden, zie tabel 6). Deze baten waren niet voorzien van een specifiek doel en zijn onderdeel van het rekeningresultaat. Zoals eerder aangegeven vormt 2009 een afwijkend jaar vanwege de administratieve afhandeling van de aandelenverkoop.

Figuur 6 Onderuitputting op basis van de gewijzigde begroting en na mutaties in reserves



Bron: Jaarverslagen 2007-2010 provincie Overijssel

Oorzaken

Als belangrijke oorzaken van de onderuitputting op de investeringsprojecten worden in de voorstellen bij de jaarverslagen 2008, 2009 en 2010 het meerjarige karakter van de investeringsprogramma's, de aard en complexiteit van de projecten en de afhankelijkheid van besluitvorming van derden genoemd. In 2008 wordt daar aan toegevoegd dat er veelal optimistisch wordt geraamd om bij de uitvoering niet vanuit budgettair perspectief te worden beperkt. In de interviews wordt dit bevestigd. Vanuit de wens om de investeringsmiddelen snel in te zetten zijn projecten naar voren geschoven waarvan de plannen nog niet volledig uitgekristalliseerd waren. Het bestedingsritme is op basis van deze nog niet uitgewerkte plannen ingeschat. Voor het inplannen van de reguliere taken in de begroting wordt gebruik gemaakt van ervaringsgegevens over bestedingen en kasritmes, waardoor de baten en lasten vrij realistisch te ramen zijn. De investeringsprojecten hebben echter een complexer bestedingsritme en ervaringscijfers ontbreken, zo wordt in de interviews aangegeven. Door het meerjarig karakter laten de projecten zich lastiger in jaarschijven ramen.

Ook als er uitgewerkte plannen onder de projecten liggen, blijft het volgens de geïnterviewden lastig om onderuitputting volledig te voorkomen. Een andere oorzaak ligt namelijk bij de externe omgeving. Voor de investeringsprogramma's, waaronder Investeren in Overijssel en Investeren met Gemeenten, geldt dat middelen vrijwel altijd in cofinanciering worden ingezet. Hoe meer partijen er bij een project betrokken zijn, hoe complexer het wordt en hoe lastiger er op het

voorkomen van onderuitputting gestuurd kan worden. Een oorzaak waardoor onderuitputting ontstaat, is dat de bestuurlijke trajecten van de betrokken partners niet gelijk lopen. Hierdoor treedt vertraging op in een project en worden de middelen niet binnen het begrotingsjaar besteed.

Voor Investeren in Overijssel is in de jaarrekening 2010 toegevoegd dat met de stapeling van IIO-projecten bovenop de DIA-projecten het absorptievermogen qua capaciteit zowel intern (binnen projecten) als extern (bij de partners) is bereikt.

Verwachtingen over onderuitputting in 2011

Bij de najaarsnota 2010 ontstond het bewustzijn dat de sturing op onderuitputting anders aangepakt moest worden. In 2011 is er daarom nadrukkelijker gestuurd op rapportages over bestedingen en kasritmes. De geïnterviewden verwachten dat de onderuitputting in 2011 hierdoor lager zal zijn dan in 2010. De inschatting is dat de onderuitputting rond de 50 tot 80% van het niveau van 2010 zal liggen.

4.2 Maatregelen om onderuitputting te voorkomen

Belangrijkste ontwikkelingen 2009-2011:

- De provincie heeft sinds 2010 een aantal ontwikkelingen in gang gezet om beter te sturen op (het voorkomen van) onderuitputting, waaronder:
 - nieuwe werkwijze voor bestedingen in het kader van Kracht van Overijssel;
 - maandrapportages over de bestedingen KvO/IIO; en
 - sneller inzicht in onderuitputting door aanpassing van de planning & control-cyclus.

Aandachtspunten:

- De komende jaren moeten de ingezette maatregelen verder uitkristalliseren. Dit geldt zowel voor de interne maatregelen, alsook voor de scherpere sturing op de factor tijd bij partners. Monitoring van de onderuitputting in de komende tijd – met name bij de investeringsprojecten – is nodig om te zien of de maatregelen voldoende effect hebben of dat aanpassing nodig is.
- Het maken van realistische planningen voor projecten blijft een aandachtspunt. Van vergelijkbare projecten kunnen bestedingsritmes worden gebruikt als ervaringscijfers bij het maken van planningen.

Richtlijn onderuitputting

De provincie hanteert geen norm waaronder de onderuitputting moet blijven, maar streeft naar het zoveel mogelijk beperken ervan. De maatregelen die de provincie hiervoor neemt, zijn niet integraal op papier gezet maar worden uitgewerkt binnen de planning & control-cyclus. In deze paragraaf beschrijven we de genomen maatregelen.

Realistisch plannen en begroten

Omdat relatief veel onderuitputting bij de investeringsprojecten optreedt, besteedt de provincie veel aandacht aan de projectmatige kant van de begroting. De provincie heeft om realistischer te plannen een aantal maatregelen ontwikkeld of in gang gezet:

- nieuwe werkwijze voor het investeringsprogramma Kracht van Overijssel;
- maandrapportages over de voortgang van investeringsprojecten; en
- aanpassing van de planning & control-cyclus.

Nieuwe werkwijze Kracht van Overijssel

De provincie heeft bij de perspectiefnota 2012 een andere werkwijze voorgesteld voor de investeringsprojecten in het kader van Kracht van Overijssel. Deze nieuwe werkwijze moet ervoor zorgen dat onderuitputting op de begroting zoveel mogelijk wordt voorkomen. Voorheen werd per investeringsproject ingeschat hoeveel geld ervoor nodig zou zijn. Dit bedrag werd vervolgens in de meerjarenbegroting verdeeld over jaarschijven op basis van het verwachte bestedingsritme. In de nieuwe werkwijze dient er voor elk project eerst een opdrachtomschrijving en een projectplan te worden opgesteld. Binnen de algemene dekkingsreserve is een deel geclaimd voor de investeringsimpuls Kracht van Overijssel. Uit deze algemene reserve Kracht van Overijssel 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 Uitvoering Kracht van Overijssel. GS hebben van PS het mandaat gekregen om middelen uit de bestemmingsreserve Uitvoering Kracht van Overijssel in de begroting op te nemen, op het moment dat de middelen nodig zijn. GS kunnen hiermee het ritme van besteding in de begroting aanbrengen en dit bestedingsritme wordt gebaseerd op de werkelijke bestedingen en niet meer op de ingeschatte bestedingen. Hierdoor wordt de kans op onderuitputting voor wat betreft de uitvoeringsfase van de investeringsprojecten geminimaliseerd. In de interviews wordt aangegeven dat met de nieuwe werkwijze voor de Kracht van Overijssel projecten een behoorlijke slag is gemaakt ten aanzien van het realistisch begroten. Omdat het geld een gedegen plan volgt en GS nu het mandaat hebben om bedragen aan de begroting toe te kennen, wordt voorkomen dat voor de zekerheid meer geld wordt gevraagd dan men nodig heeft.

De nieuwe spelregels rondom de investeringsimpuls Kracht van Overijssel sluiten aan bij de ontwikkelingen in het begrotingswijzigingenbeleid die momenteel bij de provincie worden uitgewerkt. De provincie wil namelijk het aantal begrotingswijzigingen verminderen. Door de nieuwe werkwijze zal het aantal voorstellen voor resultaatbestemmingen aan het einde van het jaar afnemen.

Maandrapportages over investeringsprojecten

Toen in 2010 bij de najaarsnota duidelijk werd dat veel onderuitputting in de investeringsprojecten zou zitten, heeft de provincie besloten om de deze projecten maandelijks te gaan monitoren. Het formele besluit hiervoor is in juli 2011 genomen, maar de voorbereiding is in 2010 in gang gezet. In de maandrapportages wordt door middel van tabellen en grafieken inzichtelijk gemaakt hoe de afwijking van gerealiseerde bedragen ten opzichte van de opgegeven bestedingsritmes zich in de tijd beweegt. Hierdoor is er meer inzicht op de voortgang van de projecten en waar mogelijk risico's zitten. Als er sprake is van onderuitputting wordt bekeken waar er mogelijk versneld kan worden. Verder heeft de provincie besloten om maandelijks in het overleg tussen de directie en de eenheid Bedrijfsvoering ook de realisatie van de DIA/IIO-budgetten aan de orde te laten komen als afzonderlijk onderdeel.

Doordat onderuitputting een prominentere plaats heeft gekregen in de maandrapportages en de gesprekken heeft de provincie nu sneller inzicht in onderuitputting bij de investeringsprogramma's. Voorheen werd bij de najaarsnota duidelijk dat er sprake was van onderuitputting. Nu is de onderuitputting op de investeringsprogramma's gedurende het hele jaar in beeld.

Ontwikkelingen planning & control-cyclus

De najaarsnota is het moment waarop onderuitputting in zijn totaliteit in beeld komt, dus binnen en buiten de investeringsprogramma's. In het kader van de najaarsnota wordt bekeken: wat zijn de aangegane verplichtingen? Waar zit nog ruimte in de begroting? Lukt het om de middelen tijdig in te zetten? In de interviews wordt aangegeven dat de begroting vanwege de onderuitputting in de najaarsnota veelal naar beneden wordt bijgesteld.

De cijfers voor de najaarsnota worden in mei intern verzameld. Maar door het lange traject van de najaarsnota, zowel ambtelijk als bestuurlijk, komen de cijfers pas in het najaar bij PS. Momenteel kijkt de provincie naar mogelijkheden om de cijfers eerder beschikbaar te maken, bijvoorbeeld in de vorm van een zomerrapportage. Omdat de najaarsnota het eerste moment is waarop de totale omvang van onderuitputting in beeld is, zal het eventuele vervroegen van dit document leiden tot eerdere sturing op onderuitputting.

Externe omgeving

De provincie Overijssel heeft geen algemene strategie op de externe omgeving in het kader van onderuitputting ontwikkeld. In de interviews wordt aangegeven dat de externe omgeving voor elk project verschilt.

Investeren met Gemeenten is een programma waar de externe omgeving een grote rol speelt bij het realiseren van de plannen en waar relatief veel sprake is van onderuitputting. Het programma is ontstaan na de verkoop van Essent met als doel om samen met de gemeenten die eveneens Essent-gelden hebben ontvangen te investeren in Overijsselse samenleving. Door de huidige economische situatie hebben gemeenten echter minder te besteden, waardoor sommige projecten niet tot uitvoering komen. Enkele projecten waren ook wat te ambitieus, zo wordt in de interviews aangegeven.

Om druk op de externe omgeving uit te oefenen, heeft de provincie in 2011 met alle gemeenten die cofinanciering zouden ontvangen afgesproken dat de projecten voor het eind van 2011 moesten starten. Als dit niet zou lukken, dan vervalt de bijdrage van de provincie en vallen de middelen vrij in de algemene middelen. In de PS-vergadering van 21 december 2012 hebben PS besloten om de uitvoeringsdatum van de IMG-projecten te verlengen tot 1 juli 2012²⁷. Daarna zal blijken of deze afspraken ook in de praktijk gehandhaafd zullen worden door de provincie. In de interviews wordt aangegeven dat de redenen van een eventuele vertraging en het belang van een project daarop van invloed kunnen zijn.

Een andere sturingsmogelijkheid die in de interviews wordt genoemd om onderuitputting bij externe partners verder te voorkomen, is het vergroten van het interne bewustzijn over het veroorzaken van onderuitputting in de samenwerking met partners. Dit kan door op ambtelijk niveau frequent over de voortgang van projecten te rapporteren en onderling kennis te delen over de ervaringen ten aanzien van onderuitputting bij partners.

²⁷ Zie Statenvoorstel nr. PS/2011/800 Investeren met gemeenten 2009-2011 en de besluitvorming op 21 december 2012 in PS.

4.3 Informatievoorziening aan Provinciale Staten

Belangrijkste ontwikkelingen 2009-2011:

- PS hebben de conclusies en aanbevelingen uit het rapport onderbesteding onderschreven en GS daarnaast verzocht om de mogelijkheden te verkennen van een dynamischer begroting van meerjarige projecten en grote flexibele budgetten die meerdere doelen in zich verenigen.

Aandachtspunten:

- De onderbesteding is op hoofdlijnen in beeld, de omvang en oorzaken van onderbesteding hebben blijvend de aandacht van PS nodig.

Conclusies en aanbevelingen rekenkameronderzoek

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

Conclusie: er is sprake van structurele onderbesteding en dit kan meer voorkomen worden.

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;
- De hoogte van de onderbesteding is direct, indirect dan wel niet te beïnvloeden door de provincie.

Besluitvorming PS naar aanleiding van het rapport onderbesteding

In de behandeling van het rapport is aangegeven dat de commissie de conclusies en aanbevelingen onderschrijft, maar de onderbesteding op dat moment van een acceptabel niveau te vinden. Desondanks vraagt het thema om blijvende aandacht. Naar aanleiding van dit rapport hebben PS als volgt besloten:

1. in te stemmen met de conclusies en aanbevelingen van het rapport 'Onderbesteding wat is het probleem? Een onderzoek naar onderbesteding in de provincie Overijssel' van de Rekenkamer Oost-Nederland;
2. GS te verzoeken de aanbevelingen uit het rapport uit te voeren en hierover bij de analyse van het jaarresultaat bij de jaarrekening 2008 te rapporteren;
3. GS te verzoeken de mogelijkheden te verkennen meerjarige projecten en grote flexibele budgetten die meerdere beleidsdoelen in zich verenigen, dynamischer te begroten en hierover te rapporteren bij de begroting 2009.

Beoordeling informatievoorziening over onderbesteding

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
 - of de middelen elders voor hadden kunnen worden ingezet
3. Is er invulling gegeven aan de wens van PS om meerjarige projecten en grote flexibele budgetten die meerdere beleidsdoelen in zich verenigen, dynamischer te begroten?

59

Omvang van onderbesteding

De omvang van de onderbesteding is al aan de orde geweest in paragraaf 4.1. Daaruit is naar voren gekomen dat er zicht is op de omvang van onderbesteding per jaar. De onderbesteding wordt in de jaarrekeningen daarnaast ook per programma, op het niveau van subdoelstellingen weergegeven.

De onderuitputting in de programma's is in tabel 8 samengevat weergegeven.

Tabel 8 Onderuitputting op de programma's (bedragen x € 1 miljoen)

Programma	2008	2009	2010
Kwaliteit van de leefomgeving	5,4	-0,2	10,7
Impuls voor werk	7,9	1,9	7,4
Mobiliteit	2,7	4,7	4,6
Natuur en Duurzaamheid	3,4	5,7	39,6
Water	1,9	0,3	3,6
Sociale infrastructuur, Cultuur en Jeugd	2,9	3,2	11,8
Daadkrachtig Bestuur	81,5	-28,9	6,3
Algemene dekkingsmiddelen	9,7		6,7
Onvoorzien	0,1	0,3	0,3
Resultaat voor bestemming	115,5	-13,0	91,0

Bron: Jaarrekeningen 2008, 2009 en 2010 provincie Overijssel

Oorzaken onderuitputting

Met de analyses over onderuitputting in de jaarrekening hebben PS op hoofdlijnen zicht op de oorzaken van onderbesteding. Zoals eerder aangegeven maakt de provincie qua oorzaken van onderbesteding een onderscheid in beleid, over, technisch en extra bate.

Toelichting onderuitputting in de programma's

Per programma wordt op het niveau van subdoelstellingen de omvang van de onderbesteding inzichtelijk gemaakt. Ter illustratie:

Jaarrekening 2010

Natuur en duurzaamheid:

4.1 Een innovatieve en duurzame energievoorziening	
4.1.1 Het verminderen van de uitstoot van CO2:	21,5 mln.
Energiebesparing in bestaande woningbouw	5,5 mln.
Project aardwarmte Koekoekspolder	3,9 mln.
Warmtenet Hengelo	1,8 mln.
Maatwerkfinanciering koploperprojecten	5,0 mln.
IMG afspraken Zwolle en Enschede	4,5 mln.
IIO-budget duurzaam dorp en energieneutrale nieuwbouwwijken	0,8 mln.

In de toelichtingen wordt een onderscheid gemaakt tussen onderbesteding door lagere lasten of hogere baten. Het onderscheid in 'beleid', 'over' of 'technisch' wordt niet expliciet gemaakt, maar kan uit de toelichtingen worden afgeleid. Door de verwevenheid van de investeringsprogramma's in de programma's

komen hier de eerder genoemde verklaringen (het meerjarige karakter, de aard en complexiteit van de projecten en de afhankelijkheid van besluitvorming van derden) terug.

Dynamischer begroten meerjarige projecten

In het statenvoorstel behorende bij de jaarrekening 2008 geeft het college aan in 2009 gestalte te zullen geven aan het verzoek van de Staten om de mogelijkheden te verkennen meerjarige projecten en grote flexibele budgetten die meerdere beleidsdoelen in zich verenigen, dynamischer te begroten. Zoals in paragraaf 4.2 al aan de orde is geweest heeft de provincie bij de perspectiefnota 2012 een andere werkwijze voorgesteld voor de investeringsprojecten in het kader van de Kracht van Overijssel. Door te werken met een algemene reserve Kracht van Overijssel en een bestemmingsreserve Uitvoering Kracht van Overijssel stellen PS budget beschikbaar voor respectievelijk de voorbereiding en de uitvoering van de Kracht van Overijssel. PS hebben daarnaast GS gemandateerd om middelen uit de bestemmingsreserve in de begroting op te nemen op het moment dat de middelen nodig zijn.

5 Reserves & voorzieningen

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

5.1 Aantal en omvang

62

Driemaal budgetrecht: beheren, besteden en bestemmen

Belangrijkste ontwikkelingen 2009-2011:

- Er zijn in 2011 twee nieuwe grote investeringsreserves ingesteld: de algemene reserve Kracht van Overijssel en de bestemmingsreserve Uitvoering Kracht van Overijssel.
- De Ontwikkelingsreserve en de reserve Investeren in Overijssel worden afgebouwd. De resterende middelen worden toegevoegd aan de Kracht van Overijssel.
- Het aantal voorzieningen is sterk gedaald door een BBV-wijziging. Het aantal bestemmingsreserves neemt licht toe.

Aandachtspunten:

- Geen.

Ontwikkelingen aantal en omvang

Door de verkoop van de Essent aandelen in 2009 is de reservepositie van de provincie Overijssel aanzienlijk toegenomen. In tabel 9 hebben we de ontwikkelingen in de omvang van de reserves en voorzieningen weergegeven.

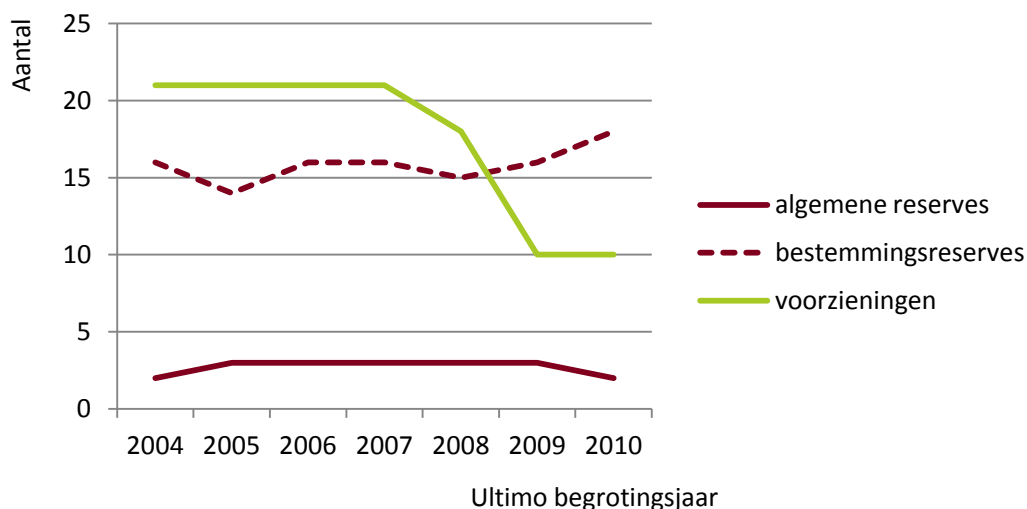
Tabel 9 Ontwikkeling in de omvang van reserves & voorzieningen van de provincie Overijssel

jaar	algemene reserves	bestemmingsreserves	voorzieningen
2004	30.511	137.449	98.710
2005	130.699	120.656	132.068
2006	49.486	289.406	101.471
2007	40.749	447.565	131.561
2008	27.556	518.037	70.517
2009	1.693.622	476.317	87.935
2010	1.166.838	727.749	75.921
2011*	1.231.570	407.648	172.430
2012*	1.273.462	279.109	164.081

Bron: Jaarverslagen 2004-2010 provincie Overijssel, * Kerntakenbegroting 2012.

De provincie heeft circa € 1,3 miljard ontvangen uit de aandelenverkoop. Deze middelen zijn in eerste instantie aan de algemene reserve toegevoegd en worden vanaf 2012 via de bestemmingsreserve Kracht van Overijssel geïnvesteerd in de Overijsselse samenleving. Uit de tabel blijkt verder dat in de ramingen van 2011 en 2012 de omvang van de voorzieningen is gestegen. Dit heeft voornamelijk te maken met de voorziening afwikkeling verkoop Essent waarvoor een bedrag apart is gezet op een escrowrekening als garantstelling (raming ultimo 2012 circa € 83 miljoen).

Hoewel de omvang van de voorzieningen is toegenomen, is het aantal voorzieningen in de periode 2004-2010 sterk afgenomen (zie figuur 7).

Figuur 7 Aantal reserves en voorzieningen van de provincie Overijssel

Bron: Jaarverslagen 2004-2010 provincie Overijssel

Deze daling heeft te maken met een wijziging van het BBV²⁸ in 2007, waardoor de doeluitkeringen 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. Voor een aantal oude regelingen die onder de BBV-wijziging vallen (bijvoorbeeld de voorziening bodemsanering 2005-2009 en de voorziening Europese programma's 2005-2009), heeft de provincie in overleg met de accountant besloten deze als voorziening te handhaven. Het gaat om oude tranches die de komende jaren worden afgewikkeld. Nieuwe tranches worden als doeluitkeringen op de balans opgenomen.

In de figuur is te zien dat het aantal bestemmingsreserves de laatste jaren licht is gestegen. In de interviews wordt aangegeven dat er in 2005 een actie is geweest om het aantal reserves te beperken. Dit is terug te zien in de figuur. Sindsdien is het aantal weer iets gestegen. In principe is de provincie Overijssel terughoudend met het instellen van bestemmingsreserves. Als er omstandigheden zijn die het instellen van een nieuwe bestemmingsreserve noodzakelijk maken, dan wordt een reserve ingesteld. Dit geldt bijvoorbeeld voor de reserve herstructurering bedrijventerreinen die in 2010 is ingesteld. Hierin zijn de decentralisatiegelden vanuit het Rijk voor de herstructurering van bedrijventerreinen gestort. Omdat de middelen via het provinciefonds worden uitgekeerd, was het nodig deze gelden via een reserve voor dit specifieke doel apart te zetten. De geïnterviewden geven aan dat – als de decentralisatie verder doorzet – dit in de toekomst waarschijnlijk tot meer nieuwe reserves zal leiden. Een andere reden waarom er in de komende tijd een verdere stijging van het aantal reserves wordt verwacht, is het afdekken van risico's. Omdat de provincie steeds vaker te maken heeft met projecten met een behoorlijke financiële omvang en de daarbij behorende risico's, is het nodig om meer dekking te organiseren in de vorm van een reserve of voorziening.

In 2011 zijn twee nieuwe grote investeringsreserves ingesteld: de algemene reserve Kracht van Overijssel en de bestemmingsreserve Uitvoering Kracht van Overijssel. In de voorgaande bestuursperiode werden investeringen gedaan vanuit de Ontwikkelingsreserve (Dynamische Investeringsagenda) en de reserve Investeren in Overijssel. De resterende middelen in deze reserves zullen overgezet worden in de nieuwe reserves Kracht van Overijssel. De reden voor het opheffen van de voormalige investeringsreserves en het instellen van twee nieuwe heeft te maken met transparantie. In de interviews wordt aangegeven dat het met Investeren in Overijssel steeds lastiger werd om de verschillende geldstromen binnen projecten te doorgronden, ook voor Provinciale Staten. Voor één project werd soms van vier of vijf verschillende kanten geld beschikbaar

²⁸ Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten.

gesteld. Daarom heeft de provincie ervoor gekozen om de investeringsreserves samen te brengen onder de noemer Kracht van Overijssel. De reserve Investeren met Gemeenten, die verbonden is aan Investeren in Overijssel, blijft wel bestaan. Per 1 januari 2012 zou deze reserve afgewikkeld moeten zijn, maar er is sprake van uitloop in de planning. In de PS-vergadering van 21 december 2011 is besloten dat er geen middelen meer ter beschikking worden gesteld aan gemeenten voor programma's en projecten waarvan de start niet heeft plaatsgevonden voor 1 juli 2012. Het is aannemelijk dat de reserve daarom in pas in 2013 of verder afgewikkeld zal worden.

In de onderstaande tabel hebben we de ontwikkelingen in de investeringsreserves weergegeven.

Tabel 10 Ontwikkelingen investeringsreserves (bedrag x € 1.000 per ultimo begrotingsjaar)

Reserve	2006	2007	2008	2009	2010	Raming 2011*	Raming 2012**
Ontwikkelingsreserve	124.924	306.244	366.339	301.459	148.238	76.839	85
IIO					375.568	132.855	4.259
IMG					25.317	35.547	35.547
KvO (algemeen)					0	0	864.060
Uitvoering KvO					0	0	118.416

Bron: Jaarverslagen 2006-2010 provincie Overijssel, * Najaarsnota 2011 en ** Kerntakenbegroting 2012.

5.2 Nut en noodzaak

Belangrijkste ontwikkelingen 2009-2011:

- De provincie heeft in 2009 een nieuwe beleidsnota opgesteld voor reserves, voorzieningen en doeluitkeringen. Hierbij zijn alle reserves, voorzieningen en doeluitkeringen doorgelicht op nut en noodzaak.
- 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

In 2009 heeft de provincie de beleidsnota reserves, voorzieningen en doeluitkeringen geactualiseerd. Hierin zijn de achtergronden van reserves en voorzieningen, de functie en uitgangspunten voor instelling, benutting en opheffing beschreven. Ook wordt in de beleidsnota ingegaan op de bevoegdheden, informatievoorziening en control van reserves, voorzieningen en doeluitkeringen. Het beleid is volledig en duidelijk beschreven.

De grens voor het instellen van een reserve is op € 500.000 vastgesteld. Deze grens geldt zowel voor de spaarfunctie als voor de egalisatiefunctie. De hoogte van de grens is afgeleid van de omvang van de begroting. In de interviews wordt aangegeven dat kleinere bedragen via de exploitatie kunnen worden afgehandeld. Daarnaast zorgt de omvang van de grens dat er niet te makkelijk nieuwe reserves worden ingesteld.

Nut en noodzaak

Twee keer per jaar kijkt de provincie naar nut en noodzaak van de reserves. Dit gebeurt bij de jaarrekening, met een uitgebreide toelichting, en bij de begroting. Als er aanleiding voor is, kunnen lopende het jaar voorstellen tot aanpassing en opheffing worden gedaan. Bij het evalueren van nut en noodzaak wordt ook gekeken naar mogelijke vrije ruimte. In de interviews wordt aangegeven dat afroming naar de algemene middelen incidenteel plaatsvindt.

In het rekenkameronderzoek uit 2009 heeft de rekenkamer vastgesteld dat er geen onnodige reservevorming bij de provincie plaatsvindt. Wel is een opmerking gemaakt over de hoogte van de reserve waterwegen. Omdat een bestedingsplan bij deze reserve ontbrak, was niet vast te stellen of de hoogte van reserve (circa € 19 miljoen) wel noodzakelijk was. Inmiddels is de reserve voorzien van een bestedingsplan. Op 10 november 2009 zijn GS akkoord gegaan met het oormerken van € 17,1 miljoen euro uit deze bestemmingsreserve voor onder andere het opwaarderen van kanaal Almelo-De Haandrik naar 700 ton, het vervangen van enkele bruggen en regulier onderhoud. PS zijn bij de 11^{de} begrotingswijziging in 2010 (Perspectiefnota) akkoord gegaan met onttrekkingen aan de bestemmingsreserve ter realisatie van het project kanaal Almelo-De Haandrik met de volgende fasering:

- 2011 € 5,0 miljoen
- 2012 € 6,8 miljoen
- 2013 € 4,3 miljoen
- 2014 € 1,0 miljoen

Hiermee is het leeuwendeel van de bestemmingsreserve geormerkt voor een specifiek doel. Het restant deel van de bestemmingsreserve waterwegen zal worden aangewend in het kader van meerjarig onderhoud op grond van een Meerjaren Uitvoeringsplan infrastructuur. In januari 2010 is dit meerjarenplan

beheer, onderhoud en rehabilitatie voorgelegd aan Gedeputeerde Staten en in het voorjaar van 2010 als input gebruikt voor de coalitieonderhandelingen. Dit heeft erin geresulteerd dat er door de zittende coalitie meer geld beschikbaar is gesteld voor beheer en onderhoud. In november 2011 is er een informatiebijeenkomst geweest voor Provinciale Staten over het onderwerp beheer en onderhoud wegen. In het voorjaar van 2012 zal opnieuw een informatiebijeenkomst over dit onderwerp georganiseerd voor de Staten. Met de uitkomsten hiervan zal het bestedingsplan voor het onderhoud van waterwegen verder worden vormgegeven.

Instellen en opheffen

Het initiatief tot instelling van een nieuwe reserve of voorziening ligt vaak bij de beleidseenheden. Maar het komt ook voor dat de eenheid Bedrijfsvoering bij een voorstel aangeeft het noodzakelijk te vinden dat er een voorziening of reserve wordt gevormd. Aan het einde van een looptijd van een reserve ligt opheffen vaak voor de hand. Op advies van de eenheid Bedrijfsvoering en in overleg met de beleidseenheid vindt vervolgens opheffing plaats. De budgetbeheerders komen over het algemeen niet met voorstellen tot opheffing. Het initiatief daarvoor moet vanuit de eenheid Bedrijfsvoering komen. Het besluit tot opheffing vindt plaats bij de jaarrekening. Ook de najaarsnota geldt als actualiseringsmoment. Dat kan soms leiden tot een voorstel om een reserve op te heffen.

67

De accountant loopt bij de controle eveneens de reserves en voorzieningen door en geeft aan welke mogelijk opgeheven moeten worden. Daarnaast eist de accountant soms ook een nieuwe voorziening.

Sinds vorig jaar wordt er tevens interne controle uitgevoerd op reserves en voorzieningen door het auditteam van de provincie. Het streven is om in vier jaar alle reserves en voorzieningen te bekijken. Het resultaat van de audits wordt aangeboden aan de eenheden en unitcontrollers. Het auditteam voert jaarlijks een follow-up uit naar de openstaande bevindingen.

5.3 Bestedingsplannen

Belangrijkste ontwikkelingen 2009-2011:

- Voor de investeringsreserves wordt maandelijks een rapportage over de voortgang opgesteld. Hierin zijn de bestedingsritmes opgenomen.

Aandachtspunten:

- De provincie hanteert geen standaard richtlijnen of format voor bestedingsplannen. Niet elke reserve is dan ook voorzien van een onderliggend bestedingsplan.

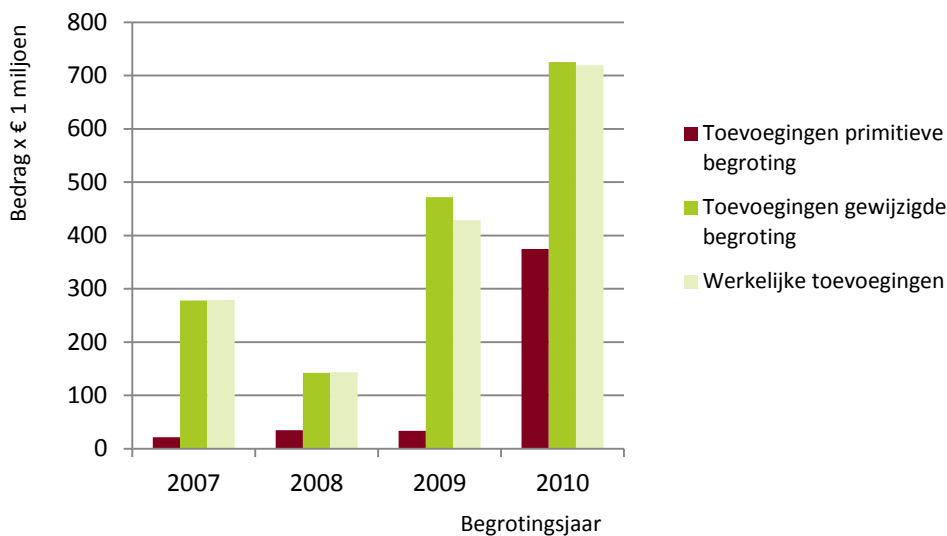
Bestedingsplannen in de praktijk

In de interviews wordt aangegeven dat niet aan alle reserves een concreet bestedingsplan ten grondslag ligt. Ook verschilt de inhoud en vorm van bestedingsplannen per reserve, omdat de aard van de reserves te verschillend is. Voor de Kracht van Overijssel worden plannen gemaakt die als bestedingsplan kunnen worden gezien, voor het pMJP kan de bestuursovereenkomst als bestedingsplan worden beschouwd. Voor andere reserves, bijvoorbeeld ruimte voor ruimte, is een minder duidelijk bestedingsplan beschikbaar. De reserves die zijn ingesteld ten behoeve van de decentralisatiegelden zijn wel weer voorzien van specifieke bestedingsplannen.

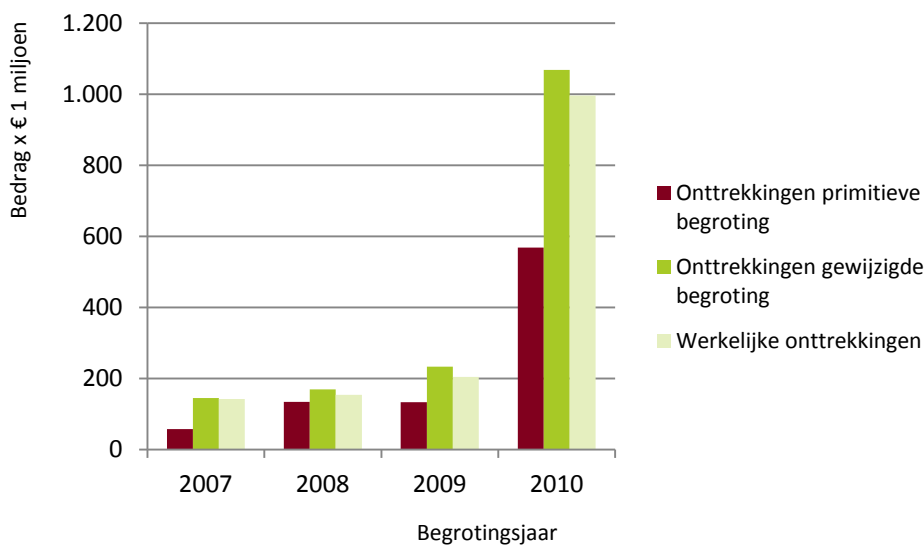
Voor de investeringsreserves wordt maandelijks een rapportage over de voortgang opgesteld. Hierin zijn de bestedingsritmes opgenomen. Voor de kleinere reserves wordt drie keer per jaar de stand van zaken bekeken qua besteding. Er is geen sprake van een uniform format, omdat de aard van de reserves te verschillend is.

Toevoegingen en onttrekkingen aan reserves

Om een beeld te geven van de ramingen voor toevoegingen en onttrekkingen aan reserves in de primitieve en gewijzigde begroting in vergelijking met de gerealiseerde mutaties hebben we figuur 8 en 9 opgesteld. Uit deze figuren blijkt dat het lastig is om de toevoegingen en onttrekkingen aan reserves bij de primitieve begroting goed te ramen. De verschillen tussen de ramingen in de primitieve begroting en gewijzigde begroting zijn aanzienlijk, zowel voor de toevoegingen als de onttrekkingen.

Figuur 8 Toevoegingen aan reserves in de primitieve begroting, gewijzigde begroting en het jaarverslag

Bron: Jaarverslagen 2007-2010 provincie Overijssel

Figuur 9 Onttrekkingen aan reserves in de primitieve begroting, gewijzigde begroting en het jaarverslag

Bron: Jaarverslagen 2007-2010 provincie Overijssel

Als we de verschillen bekijken tussen de omvang van de toevoegingen en onttrekkingen in de periode 2007-2010 zien we dat er in 2010 meer onttrekkingen hebben plaatsgevonden dan toevoegingen. In de jaren daarvoor was dit andersom. De reservepositie van de provincie is daardoor in 2010 afgenomen.

5.4 Informatievoorziening aan Provinciale Staten

Belangrijkste ontwikkelingen 2009-2011:

- In de nota reserves, voorzieningen en doeluitkeringen 2009 is expliciet ingegaan op de aanbevelingen van de rekenkamer.
- Het inzicht voor PS in de mutaties per reserve is toegenomen met ingang van de begroting 2010.

Aandachtspunten:

- Het evaluatieformat wordt toegepast, maar in de toelichtingen wordt niet altijd ingegaan op toereikendheid en/of vrije ruimte. Hierdoor hebben PS niet altijd zicht op de eventuele vrije ruimte in een reserve of voorziening.

Conclusies en aanbevelingen rekenkameronderzoek 2009

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 geformuleerd 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. Overijssel: Verbeter de informatievoorziening over reserves en voorzieningen aan PS door:
 - het betrekken van de evaluatie van reserves en voorzieningen in de integrale afweging bij de begroting;
 - de toevoegingen en onttrekkingen aan reserves niet alleen per programma, maar ook per reserve expliciet zichtbaar te maken in de begroting.

Besluitvorming PS naar aanleiding van het rapport reserves en voorzieningen

Op 20 mei 2009 werd het rapport besproken in de commissie EMB. Op 2 september stond in dezelfde commissie de herziene nota reserves, voorzieningen en doeluitkeringen centraal. Onderdeel van deze nota is een reactie van GS over de wijze waarop zij invulling geven aan de aanbevelingen uit het rekenkameronderzoek. Voor de twee aanbevelingen die in dit deel van het onderzoek centraal staan is daarin het volgende opgenomen:

Reactie GS op aanbevelingen rekenkamer

De rekenkamer schrijft dat de informatievoorziening aan PS goed verloopt en slecht een enkel aandachtspunt kent:

- De integrale afweging van beleid vindt in Overijssel plaats bij de behandeling van de perspectiefnota. De resultaten van de evaluatie van de reserves en voorzieningen bij de jaarrekening zijn dan bekend en worden in deze afweging meegenomen. Op dit moment zien wij dan ook geen meerwaarde om het proces van evaluatie van reserves en voorzieningen aan het begrotingsproces te koppelen.
- Aandachtspunt is inmiddels opgepakt en een tabel met de toevoegingen en onttrekkingen per reserves zal in de begroting 2010 worden opgenomen.

Op 16 september 2009 hebben PS ingestemd met de nota.

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 evaluatie en de integrale afweging daarvan

centraal alsmede het aandachtspunt ten aanzien van het opnemen van toevoegingen en onttrekkingen per reserve.

Evaluatie van reserves en voorzieningen

Op basis van de jaarrekeningen 2008, 2009 en 2010 constateren wij dat aan PS inzicht wordt geboden in de reserves en voorzieningen. Als onderdeel van de toelichting op de balans worden de financiële gegevens (beginstand van de reserve, toevoegingen en onttrekkingen en eindstand) schematisch in kaart gebracht. Per reserve volgt daarna een toelichting op de reserve. Daarin wordt ingegaan op het ontstaan van de reserve, het doel en de toevoegingen en onttrekkingen. Niet in alle gevallen wordt er (expliciet) ingegaan op de eventuele vrije ruimte in de reserve en wat daar mee te doen. Enkele voorbeelden, met daarin cursief de vragen die de informatie bij ons oproept:

Reserve reconstructie: [...] 'het saldo van € 2,5 mln. is grotendeels verplicht voor twee opdracht projecten namelijk De Doorbraak (€ 1,5 mln.) en Vitaal Azelo (€ 0,5 mln.) het restant is vrije ruimte'. *Wat is het voorstel bij deze vrije ruimte?*

Reserve beheersing fiscale risico's: [...] 'bij de behandeling van het jaarverslag 2009 in 2010 is eveneens het benodigde saldo gesteld op € 1mln. en is de daarmee ontstane vrije ruimte van € 2,3 mln. onttrokken ten gunste van de Algemene dekkingsreserve'. *Wat is de omvang van de eventuele vrije ruimte in 2010?*

Reserve regionale bereikbaarheid: [...] 'de stortingen in 2010 betreft de rentetoevoeging € 0,1 mln. en de reguliere storting van € 0,1 mln. De onttrekking in 2010 bedraagt € 3,8 mln. en heeft betrekking op de N18, de N35 en de RMF-projecten: quick wins Fiets, Openbaar vervoer en Dynamisch Verkeersmanagement.' *Wat is de omvang van de eventuele vrije ruimte in 2010?*

Bron: Jaarverslag 2010 provincie Overijssel, paragraaf 5.3.8 Eigen vermogen

Ook in het onderzoek uit 2009 constateerden we dat de informatie over de reserves in een completere vorm kon worden aangeleverd aan PS. Om die reden hebben we een format aanbevolen. De reactie van GS was destijds dat er al een format werd gebruikt. We constateren nu dat PS weliswaar in elke jaarrekening geïnformeerd worden over de reserves, maar dat de toelichtingen in het evaluatieformat over de toereikendheid en eventuele vrije ruimte kunnen worden verbeterd.

Integrale afweging

In het onderzoek naar reserves en voorzieningen hebben we –naast het hanteren van een format voor de evaluatie van reserves– aanbevolen om het moment van de evaluatie te heroverwegen. De gedachte hierachter was dat het voor de hand ligt om de resultaten van de evaluaties van de reserves te betrekken bij de integrale afweging bij de begroting. In de door PS vastgestelde beleidsnota hebben GS aangegeven geen reden te zien om het evaluatiemoment te verplaatsen naar het moment van de begrotingsbehandeling. Met het vaststellen van de nota reserves en voorzieningen zijn PS daarmee akkoord gegaan.

Toevoegingen en onttrekking aan reserves per reserve zichtbaar

Naar aanleiding van de aanbeveling van de rekenkamer om de toevoegingen en onttrekkingen aan reserves niet alleen per programma maar ook per reserve zichtbaar te maken in de begroting, hebben GS aangegeven hieraan met ingang van de begroting 2010 invulling te zullen geven.

In de begrotingen van 2010 en later is de informatie aan PS uitgebreid. Niet alleen is er een overzicht opgenomen van de mutaties van de reserves per programma, ook zijn de beoogde vermeerderingen en verminderingen per reserve opgenomen. De hierna opgenomen uitsneden uit de begrotingen 2010 en 2009 dienen ter illustratie.

Figuur 10 Overzicht van de informatievoorziening over reserves in de begroting (bedragen x € 1.000)

	Mutaties 2010								
	Saldo	vermeerderingen		verminderingen		Saldo	Saldo	Saldo	Saldo
	1 jan. 2010	storting	rente 1,5%	onttrekking	31-12 2010	31-12 2011	31-12 2012	31-12 2013	
Algemene reserves									
Saldi reserve	7.000	-	-	-	7.000	7.000	7.000	7.000	
Algemene dekkingsreserve	2.317.182	43.445	-	306.105	2.054.522	2.048.062	2.048.062	2.048.062	
Totaal algemene reserves	2.324.182	43.445	-	306.105	2.061.522	2.055.062	2.055.062	2.055.062	
Bestemmingsreserves									
Grondwaterbeheer	1.818	-	27	438	1.407	1.422	1.439	1.438	
Renovatie provinciehuis	16.160	28	-	605	15.583	14.902	14.207	13.512	
Europese programma's	9.390	-	141	-	9.531	9.674	9.819	9.966	
Reconstructie	2.693	-	40	-	2.733	2.774	2.816	2.858	
BTW-compensatiefonds	5.154	-	77	-	5.231	5.309	5.389	5.470	
Regionale bereikbaarheid	8.409	95	181	1.939	6.746	5.735	4.940	5.118	

Bron: Begroting 2010 provincie Overijssel

Figuur 11 Toevoegingen en onttrekkingen aan reserves (bedragen x € 1 miljoen)

Toevoeging / onttrekking aan reserves	Werkelijk 2007	Begroef 2008	Balans 2009	Lasfen 2009	Begroef 2009	Begroef 2010	Begroef 2011	Begroef 2012
Kwaliteit van de leefomgeving	12,9	38,6	12,1	-0,1	12,0	-0,1	-0,1	-0,1
Impuls voor werk	3,0	17,7	15,6	-0,6	15,0	-1,1	1,9	-1,8
Mobiliteit	8,8	21,2	38,4	-9,2	29,2	5,5	-2,9	0,3
Natuur en duurzaamheid	-2,5	37,3	23,2	-0,6	22,6	-0,2	-0,2	-2,2
Water	0,6	-1,6	4,4	-3,7	0,7	-5,6	10,0	3,7
Sociale infrastructuur en cultuur	10,2	21,8	13,1	0,0	13,1	0,0	0,5	0,8
Daadkrachtig bestuur	-10,3	7,4	0,0	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
Algemene dekkingsm / apparaatsk.	-159,2	-58,8	26,7	-18,9	7,8	6,4	10,3	0,2
Totaal mutaties reserves	-136,5	83,6	133,5	-33,3	100,2	4,7	19,3	0,7

Bron: Begroting 2009 provincie Overijssel

Daarmee hebben PS meer zicht op de mutaties in reserves.

Informatievoorziening over voorzieningen

Voor wat betreft de informatievoorziening over voorzieningen zijn sinds de jaarrekening 2009 ook de met activa gesaldeerde voorzieningen in de toelichting op de balans opgenomen. Dit zijn bijvoorbeeld de voorzieningen lening NDIX, Natura Docet en participatie Oost NV. Dit is vanuit het oogpunt van transparantie, mede op advies van de accountant en naar aanleiding van het rekenkamerrapport over reserves en voorzieningen doorgevoerd. Voor 2009 waren deze voorzieningen alleen zichtbaar in de bijlage bij de jaarrekening en begroting. Het overzicht van de voorzieningen is hiermee volledig gemaakt.

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 beleggingsbeleid en risicoprofiel van de provincie vallen binnen de Wet Fido/Ruddo maar lieten tot december 2011 desondanks ruimte voor risicovollere keuzes.
- In december 2011 heeft een aanzienlijke aanscherping van de beleggingsrichtlijnen plaatsgevonden: nieuwe beleggingen mogen uitsluitend plaatsvinden in Nederlandse staatsobligaties of AAA-obligaties van Nederlandse financiële instellingen. Ook mag het percentage obligaties met een lagere creditrating dan AA-minus niet hoger zijn dan 12% per portefeuille. Hiermee is het beleid zeer prudent en risicomijdend aangescherpt.
- De provincie heeft gekozen voor een buy-and-hold strategie: de obligaties worden in principe tot het einde van de looptijd aangehouden. Deze keuze past binnen een prudent en risicomijdend vermogensbeheer. Er is binnen het buy-and-hold beleid wel ruimte overgelaten voor aanpassing aan marktomstandigheden.
- Het buy-and-hold beleid is nog onvoldoende onderbouwd in het beleggingsbeleid en dan gaat het concreet om de afwegingen tussen tussentijdse verkoop en het debiteurenrisico (kans op failliet gaan van tegenpartijen). Het besluit om toch tussentijds tot verkoop over te gaan, is nu bij de vermogensbeheerders neergelegd. Hierdoor zijn al verliezen geboekt doordat obligaties verkocht zijn. Ook heeft de provincie aan de vermogensbeheerders opgedragen de portefeuilles per 1 maart 2012 in lijn te brengen met de nieuwe aanscherpingen. Dit houdt voor één van de

vermogensbeheerders in dat enkele obligaties met een lagere rating dan AA-minus verkocht zullen moeten worden om hieraan op tijd te kunnen voldoen. Omdat dit besluit afwijkt van het buy-and-hold principe, is het van belang deze afwegingen scherper te onderbouwen in het beleid: in welke gevallen mag worden afgeweken van het buy-and-hold beleid en hoe wordt vervolgens tot verkoop overgegaan (bijvoorbeeld zo snel mogelijk of wachten tot de nominale waarde bereikt is)?

- Een duidelijke beleggingsdoelstelling ontbreekt eveneens in het beleid. Wat wil de provincie met het vermogensbeheer bereiken en op welke wijze is dit geborgd in het risicoprofiel? Een koppeling tussen de beleggingsdoelstelling en het risicoprofiel is nodig om een oordeel te kunnen geven over de prudentie en risicomijdendheid van het vermogensbeheer: waren de risico's die de provincie is aangegaan in de periode 2009-2011 nodig voor het realiseren van het gewenste rendement? Of was een meer risicomijdend profiel ook voldoende geweest om de doelstelling te realiseren?

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

Bevindingen

- De informatie over het risicomanagement in de treasury paragraaf van begroting en rekening stellen PS niet in staat daar zelf een oordeel over te vormen.
- Op basis van de verstrekte informatie kunnen PS niet op hoofdlijnen de kwaliteit van de liquiditeitsprognoses beoordelen en kunnen daardoor geen beeld vormen of er mogelijk meer middelen of middelen voor een langere duur uitgezet hadden kunnen worden.
- Vergelijkingsmateriaal (de rendementsdoelstelling) om het gerealiseerde rendement tegen af te zetten ontbreekt.

Onderuitputting

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

Bevindingen

- De omvang van de onderuitputting, gecorrigeerd voor de Essent dividenden, is toegenomen van € 15 miljoen in 2007 (3,6%) tot € 91 miljoen in 2010 (10%). Dit heeft vooral te maken met de investeringsprogramma's

Dynamische Investeringsagenda, Investeren in Overijssel en Investeren met Gemeenten.

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

Bevindingen

- De provincie heeft een aantal belangrijke stappen gezet om meer grip te krijgen op het maken van realistische plannings. Zo is een nieuwe systematiek ontwikkeld voor de projecten van Kracht van Overijssel. Ook is de voortgang binnen de investeringsprojecten door maandelijkse rapportages beter in beeld. Hierdoor kunnen plannings eerder worden aangepast op onderuitputting.

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

Bevindingen

- De provincie heeft geen algemene strategie op de externe omgeving ontwikkeld, maar stuurt wel op het voorkomen van onderuitputting bij partners door aan de voorkant duidelijke afspraken te maken over cofinanciering en aan de achterkant limieten te stellen aan de beschikbaarheid van middelen. De komende tijd zal blijken of deze maatregelen effectief zijn geweest.

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

Bevindingen

- PS beschikken jaarlijks over voldoende inzicht in de onderuitputting op de investeringsprogramma's en de oorzaken hiervan.

Reserves & 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 in uitgebreidere vorm bij de jaarrekening.

Norm: Aan een bestemmingsreserve ligt een bestedingsplan ten grondslag.

Bevindingen

- Niet aan alle reserves ligt een bestedingsplan ten grondslag. Ook verschilt de vorm en inhoud van de bestedingsplannen per reserve.

Norm: Voor elke bestemmingsreserve wordt jaarlijks verantwoordingsinformatie gegeven.

Bevindingen

- Elke bestemmingsreserve wordt afzonderlijk toegelicht in de jaarrekening. Daarbij wordt inhoudelijke verantwoordinginformatie gegeven.
- De evaluaties van de bestemmingsreserves bieden PS niet in alle gevallen zicht op de omvang van de eventuele vrije ruimte. Het evaluatieformat wordt toegepast, maar in de toelichtingen wordt niet altijd op toereikendheid en/of vrije ruimte ingegaan.

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

Bevindingen

- PS beschikken, met uitzondering van de evaluaties van de reserves (zie boven), over volledige, juiste en tijdige informatie over reserves en voorzieningen.

Bijlage 2:

Toelichting onderzoeksopzet

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 onderuitputting ten opzichte van de periode 2004-2007?
 - a. Wat is de jaarlijkse omvang van de onderuitputting in de periode 2008-2010 afgezet tegen de omvang in de periode 2004-2007.
 - b. In welke mate wordt onderuitputting opgevangen door mutaties in reserves en begrotingswijzigingen?
 - c. Welke maatregelen hebben de provincies genomen om onderuitputting zoveel mogelijk te voorkomen?
 - d. In hoeverre is de informatievoorziening over onderuitputting 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
Onderuitputting	<ul style="list-style-type: none">• Er is sprake van een relatieve afname van de onderuitputting sinds 2007• De provincie heeft in het kader van onderuitputting 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 onderuitputting 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 onderuitputting 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 onderuitputting. Verder hebben we de aard en omvang van de reserves & voorzieningen kwantitatief in beeld gebracht.

2. Deskstudy

Bestudering van relevante beleidsdocumenten, waaronder de nota reserves, voorzieningen en doeluitkeringen, 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 accountant. De lijst met geïnterviewde personen vindt u in bijlage 4.

Bijlage 3:

Geraadpleegde documenten

Beleidsdocumenten provincie Overijssel

- Accountantsverslagen bij de jaarrekening 2008-2010
- Begrotingen 2008-2012
- Hoofdlijnenakkoord 2011-2015 De Kracht van Overijssel
- Jaarverslagen 2008-2010
- Maandrapportage vermogensbeheer juli 2011
- Mandaatstelling aan de externe vermogensbeheerders, 2010
- Najaarsnota's 2008-2011
- Nota reserves, voorzieningen en doeluitkeringen provincie Overijssel 2009
- Perspectiefnota's/-brieven 2008-2012
- Statennotitie PS/2012/172 Vermogensbeheer provincie Overijssel, 6 maart 2012
- Statennotitie PS/2011/609 Informatie over uitzettingen van de provincie, 19 juli 2011
- Statennotitie PS/2011/782 Informatie over het vermogensbeheer van de provincie Overijssel, 27 september 2011
- Statenvoorstel PS/2009/699 Nota reserves, voorzieningen en doeluitkeringen provincie Overijssel 2009, 30 juni 2009
- Statenvoorstel PS/2010/1248 Aanpassing financiële verordening ten behoeve van uitvoeringsregeling treasury, 7 december 2010
- Statenvoorstel PS/2011/677 Aanpassing Verordening financieel beheer Overijssel 2003 in relatie tot het treasurystatuut, 6 september 2011
- Statenvoorstel PS/2011/800 Investeren met gemeenten 2009-2011, 15 november 2011
- Werkproces treasury, 31 januari 2008

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 Overijssel. Deel 2: Nota van bevindingen (maart 2009)
- Onderbesteding: wat is het probleem? Een onderzoek naar onderbesteding in de provincie Overijssel (april 2008)
- Treasuryfunctie van de provincie Overijssel (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”
- 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 Overijssel

- De heer Gerrit Jan Kok
Gedeputeerde financiën
- De heer Peter Sanders
Teamleider Financiën & Informatie
- De heer Rinie Scheutjens
Controller concern middelen
- Mevrouw Jeanine Welmers
Adviseur concern financiën
- De heer Henk Martens
Programmacontroller DIA/IIO
- Mevrouw Joyce Zweers
Adviseur financiën/treasurer

Overige gesprekken

- De heer Sytse Jan Dul
Accountant PWC

Bijlage 5:

Begrippenlijst treasury

Bij het opstellen van deze begrippenlijst hebben we gebruik gemaakt van de Handreiking Treasury 2011 van het Ministerie van BZK en het begrippenkader uit de Uitvoeringsregeling Treasury 2011 van de provincie Overijssel.

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 in de Uitvoeringsregeling Treasury 2011.

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.

Duurzaamheid

Duurzaamheid brengt evenwicht tussen de concepten: ecologie, economie en het sociale aspect. Zodat er een bijdrage wordt geleverd aan een omgeving die efficiënter, zuiniger en op lange termijn meer continu omgaat met de aarde.

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.

Financiering

Het aantrekken van benodigde financiële middelen voor een periode van minimaal één jaar. Deze middelen kunnen bestaan uit zowel eigen vermogen als vreemd vermogen.

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 de 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.

Limiet

Een type richtlijn bij een risico die een uiterste grens aangeeft.

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 11 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 de 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. De treasuryfunctie bestaat uit verschillende deelfuncties: risicobeheer, financiering, uitzettingen, kasbeheer.

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.