

Scriptie

Grip op kredietverstrekking

**van subsidies naar revolverend financieren
bij provincie Limburg**

provincie limburg



Hogeschool Zuyd, Faculteit HEAO Financieel Management te Sittard

Naam student: Anita Janken-Hameleers

Studentnummer: 9110548

Opleiding: Bedrijfseconomie

Jaar: 2013

Datum van publicatie: Mei 2013

Naam van de organisatie: Provincie Limburg

Adres van de organisatie: Limburglaan 10, 6229 GA Maastricht

Bedrijfsmentor: Drs. R.F.D. Bosman

Docentbegeleider: Dhr. E. Vranken

Inhoudsopgave

Voorwoord	4
Managementsamenvatting	5
1. Inleiding	6
2. Probleemstelling en theoretisch kader	7
2.1 Afbakening opdracht	7
2.2 Definities	7
2.3 Probleemstelling	8
2.4 Theoretisch kader risicomanagement	9
3. Context en omgeving van de provincie	11
3.1 Wetgeving	11
3.2 Regelgeving	15
3.3 Doelstellingen provinciaal beleid	17
3.4 Uitgangspunten risicomanagement bij de provincie	18
4. Risicoanalyse van het financieringsproces	19
4.1 Invalshoeken risico inventarisatie	19
4.2 Risicoanalyse per onderdeel	20
4.2.1 Risicoanalyse financieringsaanvraag	21
4.2.2 Risicoanalyse beheer van financieringen	24
5. Evaluatie en behandeling van risico's	29
5.1 Samenvatting risico's onder de aandacht	29
5.2 Organisatorische maatregelen	30
5.2.1 Checklist aanvraagprocedure	31
5.2.2 Checklist overeenkomst, standaard contract	32
5.2.3 Interne procesbeschrijving financiering	32
5.2.4 Checklist beoordeling	33
5.3 Administratief/technische maatregelen	33
5.3.1 Uitbreiding administratiesysteem	34
5.3.2 Consistente opvolging niet-betaalde nota's	34
5.3.3 Inning nota's via incasso	34
5.4 Financiële maatregelen	35
5.4.1. Risicoanalyse uitbreiden	36
5.4.2. Methode risicoanalyse verfijnen	36
5.4.3. Checklist beoordeling periodieke stukken	38
5.4.4 Beoordeling verhouding risicoprofiel financieringen versus weerstandscapaciteit	38
5.5 Afsluitend	38
6. Conclusies	39
6.1 Probleemstelling	39
6.2 Bevindingen	39
6.3 Implementatieplan	41

6.4 Evaluatie beheersmaatregelen	42
7. Nawoord.....	43
8. Literatuurlijst.....	44
9. Bijlagen	45
9.1 Bijlage 1 Beslisboom Kadernota Financieringsinstrumentarium	45
9.2 Checklist financieringsaanvraag	47
9.3 Checklist financieringsovereenkomst.....	48
9.4 Procesbeschrijving financieringen	49
9.5 Checklist beoordeling	50
9.6 Methode risicoanalyse met risicokaart.....	51
9.7 Enquêtevragen en resultaat	52
10. Slotverklaring	56

Voorwoord

Mijn afstudeeronderzoek voor de studie Bedrijfseconomie aan de Hogeschool Zuyd te Sittard heb ik afgerond bij mijn werkgever de provincie Limburg in de periode januari 2013 tot en met mei 2013.

Sinds juni 2010 ben ik werkzaam als treasurer bij de provincie Limburg waarbij ik naast mijn dagelijkse werkzaamheden de studie in deeltijd heb doorlopen. In overleg met het clusterhoofd Financiën is de afstudeeropdracht geformuleerd waarbij het uitgangspunt was de opgeleverde resultaten direct te kunnen toepassen in de functie-uitoefening. Mede gezien de actualiteit is gekozen voor een opdracht op het gebied van het kredietproces, in de situatie dat de provincie als geldverstrekker optreedt.

Hierbij wil ik graag alle collega's en externe betrokkenen bedanken voor de geboden hulp en informatie. Daarnaast wil ik mijn docentenbegeleider, de heer Eric Vranken, bedanken voor zijn begeleiding en waardevolle ondersteuning tijdens de afstudeerperiode. Ook de begeleider vanuit de provincie Limburg, de heer René Bosman, dank ik hartelijk voor zijn beoordeling van de bruikbaarheid van de onderzoeksaanbevelingen.

Tot slot maar daarmee zeker niet het onbelangrijkste wil ik mijn man Toussaint en mijn twee kinderen Loes en Sieke heel graag bedanken voor alle ondersteuning die ze mij hebben gegeven om de deeltijdopleiding te kunnen afronden. Zonder hun motivatie en permanente steun was dit onderzoeksresultaat niet tot stand gekomen.

Maastricht, 8 mei 2013

Anita Janken-Hameleers

Managementsamenvatting

De laatste jaren is de trend vanuit de provincie ingezet om haar beleidsdoelstellingen steeds meer te realiseren door te investeren in plaats van of naast subsidiëren.

Investerings kunnen plaatsvinden in de vorm van deelnemingen (eigen vermogen) en/of financieringen (vreemd vermogen). Dit onderzoek spitst zich toe op financieringen in al haar verschijningsvormen en dan met name op de wijze van verstrekken en beheren van financieringen. De provincie is vanuit haar kerntaken bezien immers geen bancaire instelling en mag zich als zodanig ook niet opstellen in de markt. Vanuit haar publieke rol kan het echter wenselijk zijn om via financieringen te zorgen voor de benodigde impuls in de Limburgse economie en de lokale werkgelegenheid.

Juist vanwege het feit dat het verstrekken van financieringen geen kerntaak is van de provincie, is het zaak alert te zijn op de risico's die deze activiteit met zich meebrengt. Zowel de aanvraag van een financiering als het beheer na verstrekking dient met de nodige borgingsmaatregelen te worden omgeven om er voor te zorgen dat de provincie in dit proces geen onnodige risico's loopt die met de juiste maatregelen voorkomen hadden kunnen worden.

Dit onderzoek is gericht op het onderzoeken van die risico's in het financieringsproces waarvoor in de huidige situatie te weinig maatregelen getroffen zijn. Uit het onderzoek is gebleken dat het aanvraagproces tot op zekere hoogte goed geborgd is, hoewel hier nog aanvullende maatregelen mogelijk zijn. Met name in de beheerfase echter zijn aanvullende maatregelen te adviseren om te zorgen dat de risico's ook in de beheerfase goed in de grip worden gehouden.

Kort samengevat komen de maatregelen in hoofdlijnen op het volgende neer:

<u>Organisatorisch:</u>	procesbeschrijving, checklist aanvraag , checklist contract;
<u>Administratief:</u>	incassocontracten , uitbreiding administratiesysteem, opvolging nota's;
<u>Financieel:</u>	uitbreiden risicoanalyse , verfijnde methode risicoanalyse, checklist beoordeling, beoordeling verhouding risicoprofiel totale portefeuille in relatie tot de weerstandscapaciteit.

Voor een uitgebreide omschrijving van deze maatregelen wordt naar hoofdstuk 6 verwezen.

Met de voorgestelde maatregelen kunnen de risico's ten aanzien van financieringen verder worden verminderd. Het is echter van belang dat de provincie zich bewust is van het feit dat bij financieringen altijd sprake blijft van een restrisico. Zelfs bij inzet van alle mogelijke beheersingsmaatregelen zal een zeker restrisico ingecalculeerd en geaccepteerd moeten worden. Tevens is het van belang te beseffen dat niet alle voorgestelde maatregelen op korte termijn in te voeren zijn. Het implementeren van de maatregelen kost tijd en inzet van personeel en dient doordacht te worden gedaan in goede afstemming met directie en bestuur. Commitment van directie en bestuur zijn in deze fase van belang omdat dit voor een groot deel de acceptatie bepaalt van de voorgestelde maatregelen. Er is dan ook voor gekozen om per risicocategorie één maatregel naar voren te schuiven (hierboven vetgedrukt) welke op korte termijn ingevoerd kan worden zodat het onderwerp in de organisatie meer gaat 'leven'.

Bij de voorgestelde maatregelen is enerzijds rekening gehouden met bestaande maatregelen bij andere lagere overheden, anderzijds is rekening gehouden met de aanbevelingen zoals de accountant deze heeft vermeld in de managementletter.

1. Inleiding

Bij de provincie Limburg heeft de afgelopen jaren een duidelijke omslag plaatsgevonden met betrekking tot de wijze waarop de provincie haar doelstellingen wil realiseren. Steeds meer wordt de overstap gemaakt van het traditionele subsidiëren naar investeren en deelnemen in projecten om zo beleidsdoelstellingen te realiseren. Hierbij is het verstrekken van financieringen geen doel op zich, wel is revolverend financieren een instrument waardoor bij terugbetaling van de betreffende financiering de bedragen opnieuw kunnen worden ingezet.

De provinciale organisatie is echter nog niet voldoende ingericht op het verstrekken van financieringen. Dit speelde tot voor kort niet zo'n belangrijke rol aangezien leningen en garanties slechts incidenteel werden verstrekt. Als er al financieringen werden verstrekt, betrof dat voornamelijk borgstellingen ten behoeve van bankleningen aan zorginstellingen. Met het ingezette beleid 'van subsidiëren naar investeren' neemt het aantal verstrekte financieringen door de provincie de laatste jaren echter toe. In dat kader is het van belang het proces van financieringsaanvraag tot uiteindelijke aflossing goed in te regelen, om te voorkomen dat de risico's die hierbij een rol spelen onbeheersbaar worden.

Risicomanagement heeft bij de provincie Limburg de afgelopen jaren een vaste plek in het strategisch beleid gekregen als integraal onderdeel van de planning & control cyclus. In de jaarrekening en de begroting worden alle van belang zijnde risico's zoals deze zich in de organisatie voordoen volgens een vast stramien omschreven. Hierbij is ook aandacht voor de risico's zoals deze zich voordoen bij financieringen, zij het dat deze nog niet integraal in de jaarrekening zijn opgenomen. Daarnaast is de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het financieringsproces niet duidelijk vastgelegd en verloopt het beheer nog niet efficiënt.

De opdracht luidde het proces rondom financieringen zoals verstrekt door de provincie beter in de grip te krijgen, gezien de actuele wens van het bestuur en de Staten meer inzicht te krijgen in de risico's die hiermee samenhangen. Het onderzoek is uitgevoerd door middel van deskresearch, interviews met medewerkers van de provincie Limburg, de Bank Nederlandse Gemeenten en de provincie Noord-Brabant. Tevens is bij de Limburgse gemeenten door middel van een enquête een inventarisatie gedaan welke maatregelen de betreffende gemeenten getroffen hebben ter beheersing van het financieringsproces.

De opbouw van deze scriptie is als volgt.

Na het voorwoord volgt de managementsamenvatting waarin de conclusies van het onderzoek in hoofdlijnen zijn opgenomen. Na de inleiding wordt in hoofdstuk 2 de onderzoeksopdracht toegelicht en worden de meest belangrijke begrippen toegelicht. Ook wordt in dit hoofdstuk het theoretisch kader van risicomanagement uitgelegd. De relevante wet- en regelgeving welke bepalend is voor de omgeving waar binnen de provincie opereert, komt aan bod in hoofdstuk 3. De wijze waarop momenteel het proces van financieringen is georganiseerd met de daarbij geconstateerde risico's zijn in hoofdstuk 4 beschreven. Per geïdentificeerd risico wordt vermeld welke maatregelen reeds genomen zijn om de risico's te beheersen. Vervolgens is in hoofdstuk 5 beschreven welke beheersmaatregelen mogelijk zijn om risico's verder te verminderen, waarna in hoofdstuk 6 de meest urgente maatregelen zijn beschreven en opgenomen in een implementatieplan. De conclusie tot slot is opgenomen in hoofdstuk 7. Het onderzoek wordt afgesloten met een nawoord, de literatuurlijst en de bijlagen.

2. Probleemstelling en theoretisch kader

2.1 Afbakening opdracht

Waar het verstrekken van leningen en garanties door lagere overheden in het verleden slechts incidenteel plaatsvond, is het verstrekken van financieringen door deze instanties tegenwoordig veel meer gemeengoed. Bedrijven en instellingen weten een overheid zoals de provincie Limburg in dit proces steeds beter te vinden, hetgeen uiteraard ook te maken heeft met de vermogenspositie van de provincie. Ook het provinciaal bestuur zet meer en meer in op revolverend financieren om op deze wijze haar publieke taak op diverse terreinen uit te kunnen oefenen en daarmee de regionale economie aan te kunnen jagen, mits dit passend is binnen het provinciale beleid zoals uitgezet door het bestuur in het coalitie akkoord.

In de Kadernota Financieringsinstrumentarium zoals vastgesteld door Provinciale Staten in 2009 zijn de kaders vastgelegd van het gehele financieringsinstrumentarium dat de provincie ter beschikking staat. De Kadernota geeft naast een definitie van ‘publiek belang’ tevens per financieringsinstrument een beschrijving van de te hanteren kaders en werkwijze. De instrumenten bestaan enerzijds uit deelnemingen en anderzijds uit leningen, borg- en garantstellingen.

Deze onderzoeksopdracht spitst zich toe op de risico's zoals deze zich voordoen bij het kredietproces omtrent leningen en garanties. Ten aanzien van het risicobeheer rondom deelnemingen heeft in voorjaar 2013 een separate onderzoeksopdracht plaatsgevonden bij de provincie Limburg vanuit de afstudeerrichting Accountancy.

De afstudeerscriptie wordt uitgevoerd bij de treasury afdeling van de Provincie Limburg. Treasury maakt onderdeel uit van de afdeling Financiën binnen het werkveld Services.

2.2 Definities

Om de context van de gebruikte begrippen in deze onderzoeksopdracht goed te kunnen begrijpen, wordt hierna een aantal definities gegeven.

Lagere overheden

Publiekrechtelijke organen die in bepaalde onderverdelingen of gebieden van het rijk reglementerend of beslissend kunnen optreden. De bekendste lagere overheden zijn provincies, gemeenten en waterschappen.

Financieringen¹

Instrumenten als (achtergestelde) leningen, voorfinancieringen, waarborgen en garantstellingen. Deze instrumenten worden ingezet indien het publiek belang geen actieve betrokkenheid vereist van de provincie. Zou wel actieve betrokkenheid gewenst zijn, dan komen instrumenten zoals deelnemingen in beeld.

Gedeputeerde Staten (GS)

Dit is het uitvoerend orgaan van de provincie, zij voeren het bestuur. Bij de gemeente is dit het College van Burgemeester & Wethouders, op landelijk niveau (Rijk) het kabinet, ook wel de ministerraad genoemd. Sinds invoering van de Wet Dualisering provinciebestuur zijn de

¹ Uit Kadernota Financieringsinstrumentarium

taken bij provincies gescheiden tussen Provinciale Staten en het college van Gedeputeerde Staten. Het doel van deze wet is het scheiden van bestuurlijke- en controlerende taken.

Provinciale Staten (PS)

Dit is het kaderstellend en controlerend orgaan van de provincie. Vergelijk de gemeenteraad bij een gemeente en de Tweede Kamer bij het Rijk.

Publieke taak

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid stelt dat er geen sluitende wetenschappelijke definitie voor het publiek belang bestaat: “iets is een publiek belang als de politiek vindt dat het een publiek belang is”.² Daarbij dient onderscheid te worden gemaakt tussen maatschappelijke belangen en publieke belangen. Maatschappelijke belangen zijn die zaken waarvan het door de maatschappij belangrijk gevonden wordt dat ze worden geborgd. Maatschappelijke belangen worden echter pas publieke belangen als de overheid de verantwoordelijkheid op zich neemt om er voor te zorgen dat ze worden geborgd, omdat de overheid van mening is dat het publieke belang zonder specifieke overheidsmaatregelen niet of onvoldoende wordt behartigd.

In de Kadernota Financieringsinstrumentarium wordt vanuit het volgende perspectief naar publiek belang inclusief legitimatie gekeken: uitgangspunt is dat de overheid intervenueert, daar waar de markt faalt en betrokken partijen dit niet zelf kunnen corrigeren, of daar waar de markt resulteert in uitkomsten die maatschappelijk niet gewenst worden geacht. Welke belangen voor de provincie als maatschappelijk en als publiek worden aangemerkt, is het resultaat van maatschappelijke discussie en provinciale politieke oordeelsvorming.

2.3 Probleemstelling

Gezien het toenemend aantal financieringen de afgelopen jaren is het in het kader van risicobeheersing van belang het proces rondom financieringen die verstrekt zijn door de provincie Limburg verder te structureren en waar mogelijk te verbeteren. Het gaat dan om de processen kredietaanvraag en kredietbeheer.

Om een duidelijk beeld te krijgen van de relevante risico's op het gebied van het verstrekken en beheren van financieringen uit hoofde van de publieke taak is de huidige situatie in kaart gebracht en zijn de relevante risico's geanalyseerd, rekening houdend met reeds bestaande beheersmaatregelen. Vervolgens wordt voor het resterende risico bepaald of (aanvullende) maatregelen gewenst en mogelijk zijn. Voor de invulling van deze stappen is naast literatuuronderzoek gebruik gemaakt van informatie uit interviews, zowel intern als extern. Ook is een enquête uitgezet onder Limburgse gemeenten met het doel helder te krijgen hoe ver gemeenten gevorderd zijn met het implementeren van risicomanagement met betrekking tot dit soort financieringen. Met de implementatie van de voorgestelde beheersmaatregelen dienen de risico's beheersbaar te worden gehouden, passend binnen het risicoprofiel van de provincie Limburg.

² Het borgen van publiek belang, Wetenschappelijke Raad voor het regeringsbeleid (2000)

De probleemstelling luidt als volgt:

Op welke wijze is de beheersing van het financieringsproces door de provincie Limburg te verbeteren zodat monitoring op efficiënte wijze kan plaatsvinden en de resterende risico's verantwoord kunnen worden onderbouwd?

De doelstelling van dit onderzoek is het in kaart brengen van de risico's die de provincie Limburg loopt in het financieringsproces, zodat de bewustwording in de organisatie wordt vergroot over de risico's die de provincie loopt bij financieringen. Als de organisatie zich bewust is van de risico's, ontstaat een breder draagvlak om beheersmaatregelen te implementeren waarmee het kredietproces verder kan worden geprofessionaliseerd.

De centrale vragen hierbij zijn:

1. Hoe kunnen aanvragen voor een financiering worden gestructureerd?
2. Hoe dient dossieropbouw plaats te vinden en wie heeft hier een rol in?
3. Hoe kan op efficiënte wijze monitoring plaatsvinden van verstrekte financieringen, waarbij de gestelde randvoorwaarden per financiering in de grip worden gehouden?
4. Op welke manier kan de (debiteuren)administratie van leningen en garanties efficiënt worden ingeregeld en welke rol kan Treasury hierbij spelen?
5. Is een periodieke risicoanalyse toe te passen en helpt dit bij de professionalisering van het krediet(risico)beheer?
6. Op welke wijze kan het bestuur richting Provinciale Staten op transparante wijze verantwoording afleggen over de risico's met betrekking tot de financieringen?

2.4 Theoretisch kader risicomanagement

Vanuit de theorie zijn verschillende methodes ontwikkeld hoe risicomanagement kan worden geïncorporeerd in een organisatie. Een bekende methode is de RISMAN methode. Deze methode wordt ook toegepast bij het provinciaal grondbedrijf.

De RISMAN methode bestaat uit de volgende stappen:

- 1) Vaststellen van de context: vanuit de activiteiten van de organisatie en de geformuleerde doelstellingen wordt bepaald wat de kritieke factoren en de (interne en externe) belanghebbenden zijn.
- 2) Inventarisatie van risico's: hierbij worden bronnen van risico's opgespoord, elk risico wordt onderzocht vanuit het perspectief van de belanghebbenden.
- 3) Analyseren van de risico's: per risico wordt bekeken of er al beheersmaatregelen zijn om het risico te beheersen en als dat zo is of er risico's overblijven, hoe groot de kans is dat het risico zich voordoet, wat de gevolgen zijn als het risico zich voordoet en wat het niveau van het risico is (laag, midden, hoog, extreem).
- 4) Evalueren van de risico's: in deze stap vindt een weging en prioritering van de gevonden risico's plaats, de mate waarin risico's kunnen worden beïnvloed en de potentiële verliezen die kunnen voortvloeien uit de risico's.
- 5) Behandelen van de risico's: het vaststellen van de mogelijkheden die er zijn om de risico's te behandelen (vermijden, overdragen, verminderen, accepteren), het selecteren van een maatregel in termen van haalbaarheid en kosteneffectiviteit, het opstellen en implementeren van een risicobehandelplan.

Voor de term **risicomanagement** wordt door de provincie Limburg de volgende definitie gehanteerd:

Risicomanagement is het gestructureerd managen van het risico dat een organisatie om financiële dan wel niet-financiële redenen de beleidsdoelen niet of niet volledig realiseert.

Als definitie voor risico hanteert de provincie de volgende omschrijving:

Risico is de onzekerheid dat een gebeurtenis zich voordoet waarbij zowel positieve als negatieve effecten kunnen optreden, die van invloed zijn op het doelbereik.

In het volgende hoofdstuk wordt de relevante wet- en regelgeving besproken, zodat de kaders waarbinnen de provincie dient te opereren helder zijn: haar context en omgeving. Ook worden de van toepassing zijnde beleidsdoelstellingen van de provincie benoemd. De doelstellingen dienen bekend te zijn, zodat gericht kan worden onderzocht welke factoren (risico's) het bereiken van deze doelstellingen kunnen frustreren.

3. Context en omgeving van de provincie

Risicomanagement staat in de publieke sector, waartoe overheidsorganisaties zoals de provincies behoren, steeds meer in de belangstelling. Organisaties in de publieke sector moeten zich verantwoorden over de besteding van publieke gelden. Belangrijke elementen hierbij zijn transparantie, integriteit en het afleggen van verantwoording. In tegenstelling tot de private sector is winstmaximalisatie bij een lagere overheid zoals de provincie geen doelstelling. Leidend is dat de begroting structureel sluitend dient te zijn, waarbij de provincie de maatschappelijke doelstellingen op een doelmatige en rechtmatige wijze moet bereiken. De publieke sector is met publieke middelen gefinancierd, waarbij buitenstaanders verwachten dat deze middelen effectief en efficiënt worden ingezet.

Specifieke kenmerken van de publieke sector zijn:

- a. Focus om politieke en sociale doelstellingen te behalen;
- b. Gebruik van publieke middelen;
- c. Belangrijke rol van de budgetcyclus;
- d. Complexiteit van de instelling: balans vinden tussen transparantie en integriteit enerzijds en effectiviteit en efficiency anderzijds;
- e. Maatschappelijke verantwoordelijkheid.

Dilemma's waar de publieke sector mee te maken heeft bij risicomanagement:

- a. Voorschriften waaraan medewerkers zich moeten houden;
- b. Voldoen aan wet- en regelgeving;
- c. Snelle oplossingen vermijden: maatschappelijke en/of politieke druk om snel besluiten te nemen. Voor een goed risicomanagement is het belangrijk dat alle stappen in het proces van risicomanagement doordacht worden doorlopen;
- d. Provinciale Staten als controlerende en kaderstellend orgaan kan zijn voordeel doen met een goed ingericht risicomanagementproces.

Alvorens te onderzoeken welke risico's een rol spelen in het kredietproces wordt stilgestaan bij de relevante wet- en regelgeving waarmee lagere overheden te maken krijgen bij het verstrekken van financieringen. Deze wet- en regelgeving bepaalt voor een belangrijk deel in welke context de geïdentificeerde risico's moeten worden geplaatst. Daarnaast wordt aangegeven welke doelstellingen de provincie zich heeft gesteld en welke algemene uitgangspunten zij hanteert ten aanzien van risicomanagement.

3.1 Wetgeving

De wetten die bij het verstrekken van financieringen een rol van betekenis spelen, betreffen achtereenvolgens de Provinciewet, het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV), de wet Fido en uitvoeringsregeling Ruddo, Europese wetgeving (m.n. staatssteun) en de wet Markt en Overheid. Hieronder worden de wetten toegelicht.

Provinciewet

De Provinciewet regelt het bestuur van de provincies en de organen die daarbij een rol spelen, met aandacht voor de inrichting, samenstelling en bevoegdheid van het bestuur, het toezicht op het bestuur en de provinciale financiën.

Artikel 158 lid 1 onderdeel e van de Provinciewet kent het bestuur de bevoegdheid toe om tot privaatrechtelijke rechtshandelingen van de provincie te besluiten. Hieronder valt ook de verstrekking van leningen, waarborgen en garanties. Voor de oprichting en deelneming in stichtingen, maatschappen, vennootschappen, verenigingen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen is artikel 158 lid 2 Provinciewet van toepassing. Deze handelingen mogen alleen in het kader van de behartiging van een openbaar belang worden verricht.

De bevoegdheid van het bestuur om leningen, waarborgen en garanties te verstrekken, betekent niet dat het bestuur hierin helemaal vrij is. Het bestuur is in materiële zin gebonden aan de kaders van de begroting welke door Provinciale Staten worden vastgesteld. Bovendien geldt bij het aangaan van dergelijke verplichtingen de actieve informatieplicht van het bestuur aan Provinciale Staten, vermeld in artikel 167 lid 4, Provinciewet, indien Provinciale Staten daarom verzoeken of indien de uitoefening ingrijpende gevolgen kan hebben voor de provincie. In het laatste geval mag het bestuur geen besluit nemen dan nadat Provinciale Staten de wensen en bedenkingen over het ontwerpbesluit ter kennis van het bestuur hebben kunnen brengen.

Daarnaast is het bestuur voor het verstrekken van leningen en garanties gebonden aan de beleidsregels van Provinciale Staten. Provinciale Staten dienen op grond van artikel 216 Provinciewet in een verordening regels op te nemen over de algemene doelstellingen en de te hanteren richtlijnen en limieten van de financieringsfunctie (financiële verordening; zie onder interne regelgeving).

Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) provincies en gemeenten

Het BBV schrijft in artikel 11 voor dat provincies een paragraaf Weerstandvermogen in de jaarstukken en in de begroting moeten opnemen, waarmee ze verplicht zijn aandacht te besteden aan het risicoprofiel in relatie tot het weerstandvermogen.

Het weerstandvermogen geeft de directe relatie weer tussen de risico's en de financiële dekking van deze risico's: het geeft de financiële buffer weer die de provincie heeft om eventuele financiële gevolgen van de omschreven risico's op te vangen.

In artikel 11 van het BBV is het volgende aangegeven:

1. *Het weerstandvermogen bestaat uit de relatie tussen:*
 - a. *De weerstandscapaciteit, zijnde de middelen en mogelijkheden waarover de provincie onderscheidenlijk gemeente beschikt of kan beschikken om niet begrote kosten te dekken;*
 - b. *Alle risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen en die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie.*
2. *De paragraaf betreffende het weerstandvermogen bevat ten minste:*
 - a. *Een inventarisatie van de weerstandscapaciteit;*
 - b. *Een inventarisatie van de risico's;*
 - c. *Het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's.*

In de Nota van toelichting bij het BBV is vermeld dat niet in zijn algemeenheid aangegeven kan worden wat provincies tot de weerstandscapaciteit moeten rekenen en welke risico's relevant zijn. De provincie dient beide zaken zelf na te lopen, in kaart te brengen en hieromtrent een beleidslijn te formuleren. Wel geeft de nota een aantal componenten aan die onderdeel kunnen uitmaken van de weerstandscapaciteit: zie tabel 1.

Bestanddeel	Incidentele weerstandscapaciteit	Structurele weerstandscapaciteit
<i>Algemene reserve (vrij aanwendbaar)</i>	X	
<i>Onvoorzien</i>	X	
<i>Begrotingsruimte</i>		X
<i>Stille reserves</i>	X	
<i>Onbenutte belastingcapaciteit</i>		X
<i>Kostenreductie (bezuinigingen)</i>		X

Tabel 1: BBV componenten van de weerstandscapaciteit

In het BBV is geen definitie van risico opgenomen. Wel geeft de wet aan dat die risico's relevant zijn voor het weerstandsvermogen die niet anderszins zijn ondervangen. Reguliere risico's (regelmatig terugkerend, going concern, goed meetbaar) maken dus geen deel uit van de risico's in de paragraaf Weerstandsvermogen. Voorbeelden van risico's die wel in deze paragraaf thuis horen, zijn ondernemersrisico's, welke vooral samenhangen met zaken als grondexploitatie, publiek-private samenwerking (PPS constructies) en dergelijke. Het verstrekken van financieringen is voor een provincie geen regulier risico, het behoort niet tot de normale bedrijfsvoering. Een provincie acteert vanuit haar rol niet als een bank, de bedrijfsvoering is hier niet op ingericht. De risico's die bij financieringen een rol spelen, dienen dus beoordeeld en gewogen te worden in het kader van het weerstandsvermogen.

De provincie legt in de jaarrekening verantwoording af over het gevoerde financiële beleid in de financieringsparagraaf. Daarnaast wordt in de paragraaf weerstandsvermogen inzichtelijk gemaakt hoe de in kaart gebrachte risico's zich verhouden tot het aanwezige buffervermogen.

Wet Financiering decentrale overheden (wet Fido) **Regeling uitzettingen en derivaten decentrale overheden (Ruddo)**

De Wet Financiering decentrale overheden, kortweg Fido, bevat richtlijnen die de risico's beperken die lagere overheden lopen bij lenen en beleggen. Naar aanleiding van de kredietcrisis zijn in 2009 de eisen verscherpt en is de Ruddo aangepast.

De gestelde richtlijnen verminderen de kans op grote schommelingen in de rente die lagere overheden moeten betalen op geleend geld, via de kasgeldlimiet en renterisiconorm. Daarnaast verminderen de richtlijnen de kans op het verloren gaan van ingelegd geld in het geval van beleggingen. De wet beschouwt beleggen niet als publieke taak, maar als een tijdelijke activiteit omdat gedurende bepaalde tijd meer geld in kas zit dan voor de gewone bedrijfsvoering nodig is. Beleggen doen de lagere overheden dan ook niet om zoveel mogelijk rendement te behalen, maar om tijdelijk overtollig geld op een veilige manier te stallen. Dit is de feitelijke treasury taak.

Een belangrijk artikel in de wet Fido is artikel 2:

Artikel 2

1. *Openbare lichamen gaan leningen aan, zetten middelen uit of verlenen garanties uitsluitend ten behoeve van de uitoefening van **de publieke taak**.*
2. *Openbare lichamen kunnen derivaten hanteren of, in afwijking van het eerste lid, middelen uitzetten anders dan ten behoeve van de publieke taak, indien deze uitzettingen of derivaten een prudent karakter hebben en niet zijn gericht op het genereren van inkomen door het lopen van overmatig risico. Terzake van de uitvoering van dit lid worden bij ministeriële regeling nadere regels gesteld. [= Ruddo]*
3. *Openbare lichamen kunnen geldleningen slechts aangaan en verstrekken, dan wel de nakoming van uit geldleningen voortvloeiende verplichtingen ten aanzien van de betaling van rente en aflossing slechts*

garanderen, indien de geldleningen voldoen aan de daarvoor bij algemene maatregel van bestuur te stellen regels.

In lid 1 van artikel 2 is vermeld dat financiering door de lagere overheid alleen mogelijk is indien er sprake is van een publieke taak. Het is aan die lagere overheid zelf om te bepalen en te motiveren waarom bij een specifieke financiering sprake is van een publiek belang. Deze uitzettingen komen ten laste van de betreffende functie (inhoudelijke afdeling) en dienen deugdelijk gedekt te zijn.

Het is lagere overheden verboden tijdelijk overtollige middelen te beleggen in aandelen of daarmee leningen en garanties te verstrekken aan derden (niet zijnde overheidsorganisaties en financiële ondernemingen). Artikel 2, lid 2 van de wet Fido is van toepassing op overtollige middelen. Deze hebben een tijdelijk karakter: het betreffen overschotten die ontstaan doordat uitgaven en ontvangsten niet gelijk lopen. Het gaat dan om het uitvoeren van de feitelijke treasury activiteiten. De overtollige middelen vallen tijdelijk buiten de publieke taak, in een later stadium worden ze aangewend voor de publieke taak.

Volgens de Wet Fido dienen beleggingen met een tijdelijk karakter een vastgestelde minimale rating te hebben. Deze ratingeisen zijn opgenomen in de Regeling uitzettingen en derivaten decentrale overheden (Ruddo). Voor dit onderzoek zijn de gestelde eisen niet van belang, omdat deze niet van toepassing zijn op financieringen in het kader van de publieke taak.

Europese staatssteunregels

In Europees verband is er wel een kader voor wat betreft de publieke taak. Bij het verstrekken van leningen, waarborgen of garanties uit hoofde van de publieke taak moet een lagere overheid rekening houden met de staatssteunregels uit het EG-verdrag (artikelen 87, 88 en 89). Volgens Europese regelgeving is sprake van staatssteun als aan vijf criteria is voldaan:

1. Er moet sprake zijn van een voordeel aan een onderneming;
2. Het moet gaan om een voordeel dat bekostigd is met staatsmiddelen;
3. Het moet gaan om een selectief voordeel;
4. Het voordeel moet de mededinging (dreigen te) vervalsen;
5. Het voordeel moet een effect hebben op het handelsverkeer tussen lidstaten.

Indien bij het uitzetten van middelen aan een derde door een lagere overheid wordt voldaan aan deze criteria, dan is er sprake van staatssteun en valt deze onder de Europese regelgeving. Financieringen tegen marktconforme voorwaarden vallen dus niet onder de Europese staatssteunregels. Een verstrekking is marktconform indien de voorwaarden, tarieven of verwachte rendementen overeenkomstig zijn met hetgeen door marktpartijen in zo'n geval wordt gevraagd. De bekostiging van een onderneming die een typische overheidstaak uitvoert voor de provincie of een subsidie aan een culturele instelling valt niet onder het begrip staatssteun.

Een uitzetting of verstrekking door een lagere overheid die wel onder de Europese staatssteunregels valt, wordt dus aangemerkt als 'staatssteun'; deze is alleen mogelijk indien zij verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt, zegt artikel 87, lid 1 EG-verdrag. Artikel 87 lid 2 en 3, EG-verdrag geven de voorwaarden wanneer deze staatssteun verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt.

In beginsel moet voor de verstrekking van financieringen die vallen onder de Europese staatssteunregels vooraf goedkeuring worden aangevraagd van de Europese Commissie. Een dergelijke steunverlening moet worden aangemeld bij het Coördinatiepunt staatssteun van het

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksdelen. De verstrekking of uitzetting kan pas geschieden nadat goedkeuring is ontvangen van de Europese Commissie. Een provincie of gemeente hoeft niet elke verstrekking of uitzetting die valt onder de Europese regelgeving voor staatssteun bij de Europese Commissie aan te melden voor goedkeuring. Er gelden vrijstellingsbepalingen voor het aanmelden van steun voor goedkeuring waarvan op het gebied van financieringen de de-minimis vrijstelling de belangrijkste is. Deze vrijstelling houdt in dat steunbedragen aan één onderneming die de € 200.000 niet overschrijden binnen een periode van drie jaar niet voor goedkeuring hoeven te worden aangemeld (Vrijstellingsverordening 1998/2006). Wel geldt een cumulatiebeperking met andere subsidies. Voor de bepaling van de omvang van de steunverlening bij een lening moet een overheid uitgaan van het verschil tussen een marktconforme rentevergoeding (deze is afhankelijk van de financiële positie van de onderneming en de geboden zekerheden) en de door de overheid in rekening gebrachte rentevergoeding. Indien een lening wordt verstrekt zonder dat een overheid zekerheden bedingt, terwijl de desbetreffende onderneming op de markt in dat geval geen lening zou krijgen, wordt de hele lening als steun aangemerkt. Bij een garantie is het steunbedrag gelijk aan het rentevoordeel dat door de betreffende onderneming op grond van de garantie wordt genoten vermindert met de eventueel voor de garantie in rekening gebrachte premie. Om te bepalen of de de-minimissteun mag worden verleend, moet de betreffende onderneming een verklaring invullen.

Wet Markt en Overheid

Deze wet is op 1 juli 2012 in werking getreden en bevat gedragsregels welke gelden voor de hele overheid. Deze regels moeten oneerlijke concurrentie met bedrijven voorkomen als een overheid er voor kiest om goederen of diensten aan de markt aan te bieden. Bij het verstrekken van financieringen kan deze wet een rol spelen in het geval dat het publiek belang niet voldoende is onderbouwd, vandaar dat deze nieuwe wet hier kort wordt genoemd. Een uitzondering op deze wet is een economische activiteit waarvoor een steunmaatregel bestaat waarop Europese staatssteunregels van toepassing zijn. De gedragsregels gelden dan niet omdat die maatregel al moet voldoen aan de Europese regels. Het besluit tot verstrekking van een financiering moet dus een krachtige motivering van het publiek belang hebben zodat de economische activiteit buiten de reikwijdte van de gedragsregels van deze wet valt.

In de besproken wetten zijn geen gedetailleerde eisen opgenomen voor de opzet en uitvoering van risicomanagement bij lagere overheden, dus ook niet voor het financieringsproces in het kader van de publieke taak. Wel geeft het Besluit Begroting en Verantwoording handvaten voor de inrichting van het proces rondom risicomanagement.

3.2 Regelgeving

Net als bij wetgeving bepaalt ook de geldende regelgeving welke kaders voor de provincie een rol van betekenis spelen. In het geval van kredietverlening zijn kaders opgenomen in de Financiële verordening, het Treasurystatuut en de Kadernota Financieringsinstrumentarium.

Financiële Verordening Provincie Limburg

Provinciale Staten stellen conform artikel 216 van de Provinciewet een financiële verordening vast. Het bestuur dient bij de uitoefening van de financieringsfunctie de door Provinciale Staten vastgestelde kaders in deze verordening in acht te nemen.

Wanneer het gaat om het verstrekken van een geldlening of garantie dient het bestuur een inschatting te maken van de hiermee gemoeide risico's. Zijn deze risico's hoog dan gaat het om (potentieel) ingrijpende gevolgen. Vanwege dat risicoaspect dient bij bedragen van redelijke omvang (bij provincie Limburg is de grens gelegd bij € 1 miljoen) vooraf de wensen en bedenkingen van Provinciale Staten te worden gevraagd. Onder dit bedrag geldt voor het bestuur een actieve informatieplicht richting Provinciale Staten.

In artikel 15 lid 3 van de Financiële Verordening provincie Limburg is het volgende vermeld:
Bij het uitzetten van middelen, het verstrekken van garanties en het aangaan van financiële participaties uit hoofde van de publieke taak bedingen Gedeputeerde Staten indien mogelijk zekerheden en stellen zij voorwaarden. Gedeputeerde Staten motiveren in hun besluit het openbaar belang van dergelijke uitzettingen van middelen, verstrekkingen van garanties en financiële participaties.

In lid 5 van artikel 15 is een verwijzing opgenomen naar het Treasurystatuut. Vermeld is dat Gedeputeerde Staten regels opstellen ter uitvoering van het gestelde in artikel 15 lid 1 t/m 3. Lid 1 en 2 ziet op de treasuryfunctie, lid 3 gaat over het publiek belang. De regelgeving omtrent de financieringen in het kader van de publieke taak is nu niet in het Treasurystatuut opgenomen. Een voorstel hoe beheersmaatregelen met betrekking tot financieringen in het kader van publiek belang kunnen worden vastgelegd, wordt in hoofdstuk 5 beschreven.

Treasurystatuut

In de financiële verordening is de financieringsfunctie geregeld in artikel 13. Dit artikel is de basis voor het Treasurystatuut.

De onderwerpen die in het Treasurystatuut Provincie Limburg aan bod komen, zijn: doelstellingen treasurybeleid, risicobeleid, financierings- en beleggingsbeleid, organisatie van de treasuryfunctie (taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden), administratieve organisatie en interne controle, en informatievoorziening.

De regels waar het treasurybeleid zich aan moet houden zijn neergelegd in de Provinciewet, de wet Fido en Ruddo, het besluit leningvoorwaarden decentrale overheden, het BBV, de Uitvoeringsregeling Financiering decentrale overheden en de Financiële Verordening provincie Limburg.

Voor de tijdelijk overtoollige middelen geldt dat de uitgezette middelen dienen te voldoen aan het risicobeleid zoals opgenomen in het Treasurystatuut (limiteringen e.d.). Met de genoemde maatregelen in het statuut wordt het renterisico, koersrisico, liquiditeitsrisico en kredietrisico ten aanzien van tijdelijk overtoollige middelen verminderd.

Procesbeschrijvingen met betrekking tot financieringen in het kader van de publieke taak zijn niet opgenomen in het statuut. Indien geld wordt uitgezet (geleend) uit hoofde van de publieke taak, zijn de kaders waaronder dit kan gebeuren omschreven in de hierna te bespreken Kadernota Financieringsinstrumentarium.

De doelstellingen bij de uitoefening van de financieringsfunctie, de eigenlijke treasuryfunctie, zoals geformuleerd in de financiële verordening zijn:

1. *Het aantrekken van voldoende financiële middelen en het uitzetten van overtoollige gelden om de programma's binnen de door Provinciale Staten vastgestelde kaders van de begroting uit te kunnen voeren;*
2. *Het beheersen van de risico's verbonden aan de financieringsfunctie zoals renterisico's, koersrisico's, liquiditeitsrisico's en kredietrisico's;*
3. *Het zo veel mogelijk beperken van de kosten van de leningen en het optimaliseren van het rendement van de beschikbare liquiditeiten;*
4. *Het beperken van de interne verwerkingskosten en externe kosten bij het beheren van geldstromen en financiële positie.*

Kadernota Financieringsinstrumentarium

De huidige Kadernota Financieringsinstrumentarium is ten tijde van het onderzoek herschreven. Voor dit onderzoek is uitgegaan van de Kadernota ‘nieuwe stijl’ (Sturing in samenwerking). De nieuwe nota zal naar verwachting in juni 2013 worden vastgesteld door Provinciale Staten.

De Kadernota geldt voor allerlei vormen van samenwerking met derden teneinde provinciale doelstellingen te realiseren. Samenwerkingsvormen kunnen bestaan uit een structurele subsidierelatie, het verstrekken van een financiering of het deelnemen in een bepaalde rechtsvorm. Deze samenwerking heeft tot gevolg dat de provincie de uitvoering op afstand zet, hetgeen minder directe invloed betekent dan wanneer de provincie een taak zelf uitvoert. Daarnaast zijn de diverse samenwerkingsvormen en de totstandkoming daarvan gebonden aan specifieke wettelijke kaders of vastgelegde richtlijnen. Binnen deze kaders kan de provincie – ondanks het feit dat de taakuitvoering op afstand is gezet – toch voorwaarden stellen aan de samenwerkingsrelatie. Welk soort voorwaarden van toepassing zijn bij financieringen komt in het volgende hoofdstuk uitgebreid aan de orde.

De onderzoeksopdracht spitst zich toe op financieringen, garanties en borgstellingen. De samenwerkingsvorm deelnemingen is uitgebreid in de Kadernota beschreven maar valt buiten de scope van dit onderzoek.

In de Kadernota is een stroomschema opgenomen om tot een goede afweging te komen welke samenwerkingsvorm het meest geschikt is. Het schema start met de vraag of sprake is van een publiek belang en of betrokkenheid van andere partijen nodig is voor de aanpak van het publiek belang. Indien beide vragen bevestigend worden beantwoord, is vervolgens de vraag of het publieke belang vraagt om actieve betrokkenheid van de decentrale overheid. Hier komen we op het punt van onderscheid tussen deelnemingen enerzijds en financieringsinstrumenten anderzijds. Indien geen actieve betrokkenheid vereist is, is een deelneming (of een instrument zoals een commanditaire vennootschap bijvoorbeeld) niet nodig. Instrumenten zoals subsidies, leningen en garantstellingen zijn dan meer geschikt. Ook is het mogelijk dat de provincie regels stelt waarop ze toezicht houdt. Dit valt, net als het verstrekken van subsidies, buiten het bestek van het onderzoek.

De wijze van besluitvorming bij financieringen is uitgebreid opgenomen in hoofdstuk 4, waarin het proces van financieringsaanvraag op risico's wordt onderzocht.

Uitgaande van de kaders zoals vermeld in deze Kadernota is het van belang na te gaan welke risico's zich in het financieringsproces voordoen en welke impact deze risico's hebben op de provinciale organisatie en de geformuleerde doelstellingen indien deze risico's zich voordoen.

3.3 Doelstellingen provinciaal beleid

De overkoepelende provinciale doelstelling zoals opgenomen in het coalitie-akkoord 2012-2015 ‘Limburg, haal het beste uit jezelf!’ is **het op lange termijn versterken van het leef- en vestigingsklimaat in Limburg**. Met als uitgangspunt een degelijke financiële huishouding wordt binnen de wettelijke kaders de ruimte opgezocht om het provinciaal vermogen zoveel mogelijk ten goede te laten komen aan de Limburgse economie. Hierdoor wordt niet alleen een voldoende financieel rendement over de middelen verkregen, maar wordt ook een

bijdrage verleend aan versterking en verankering van de werkgelegenheid en economische dragers van Limburg.

Voor de realisatie van deze doelstelling werkt de provincie in toenemende mate samen in wisselende samenwerkingsverbanden. Het revolverend³ uitzetten van middelen uit hoofde van de publieke taak is een middel om de overkoepelende doelstelling te kunnen bereiken. Immers, in tegenstelling tot subsidies kunnen revolverend ingezette middelen na verloop van tijd weer (deels) opnieuw worden ingezet. Tevens kan bij een financiering een zodanig financieel rendement worden geëist dat de provincie voor de lange termijn de beschikking heeft over een degelijke financiële huishouding.

Met het verstrekken van financieringen verwacht de provincie de beleidsdoelstelling dus beter te kunnen realiseren: investeren in plaats van (alleen maar) subsidiëren. Om deze verwachting waar te maken moeten financieringsconstructies zo optimaal mogelijk worden ingericht binnen de bestaande kaders, waarbij de risico's afdoende beheerst worden.

Het behalen van rendement op de verstrekte financieringen is geen doel op zich. Wel is revolverend financieren een instrument waarmee bereikt wordt dat middelen opnieuw kunnen worden ingezet voor andere projecten.

Bij het financieringsproces spelen een aantal factoren een belangrijke rol, zoals politieke, maatschappelijke, economische, financiële, wettelijke, technologische en organisatorische factoren. Vanuit deze invalshoeken zullen de verschillende risico's benoemd worden.

3.4 Uitgangspunten risicomanagement bij de provincie

In de paragraaf Weerstandsvermogen zijn de uitgangspunten van risicomanagement genoemd:

- Risicomanagement is onderdeel van de reguliere planning- en controlcyclus en levert een bijdrage aan het realiseren van bestuurlijk gewenste doelstellingen, beleidseffecten en prestaties van de provincie Limburg;
- Risicomanagement heeft de functie om risico's/kansen expliciet te maken en is er op gericht om de verworven kennis en ervaring met betrekking tot risico's te verankeren in de organisatie.

Interne belanghebbenden bij een goed systeem van risicomanagement zijn het bestuur (Gedeputeerde Staten), Provinciale Staten, de directie, de ambtelijke organisatie en andere afdelingen. Externe belanghebbenden zijn de accountant, banken, burgers, bedrijven en instellingen, belangengroepen, gemeenten en het Rijk als toezichthouder.

Voor de beslissing welke risico's in de inventarisatie moeten worden betrokken, is het van belang te weten welke criteria in de provinciale organisatie een rol spelen. Conform de paragraaf Weerstandsvermogen dienen die risico's te worden vermeld waarvoor geen maatregelen zijn getroffen en die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie. Deze paragraaf laat een samenvatting van alle geïnventariseerde risico's zien: alleen de prioritaire risico's (top 7) zijn via een vast format uitgewerkt. In de top 7 komt het risico inzake de gewaarborgde geldleningen voor. Deze risicobeschrijving zal zoals verderop in het onderzoek zal blijken breder dienen te worden getrokken dan enkel de gewaarborgde geldleningen.

³ Revolverend is gedefinieerd als het opnieuw kunnen investeren van aflossingen gedaan op financieringen, rente- en provisiebetalingen komen ten gunste van de exploitatie.

4. Risicoanalyse van het financieringsproces

In dit hoofdstuk wordt eerst beschreven hoe risico's kunnen worden geïnventariseerd, waarbij specifiek wordt gekeken naar risico's zoals deze zich (kunnen) voordoen bij het verstrekken en beheren van financieringen.

Vervolgens zal per risicofactor worden aangegeven welke beheersmaatregelen binnen de provincie reeds genomen zijn om het betreffende risico te verminderen. Uit deze risicoanalyse volgt welke risico's nog aandacht vragen: hiervoor zijn nog geen of onvoldoende maatregelen getroffen. Welke beheersmaatregelen mogelijk zijn ter vermindering van de risico's komt in het volgende hoofdstuk aan de orde.

4.1 Invalshoeken risico inventarisatie

Risico's bij financieringen kunnen veroorzaakt worden door diverse factoren. Bij een risico-inventarisatie worden de verschillende invalshoeken vanuit het perspectief van de belanghebbenden bekeken.

Uiteraard is de financiële invalshoek een bron van risico, echter ook andere risico's mogen niet uit het oog worden verloren. Bepaalde risico's hangen met elkaar samen. Zo hangt het financiële risico van een onvolledige (rente)opbrengst samen met het gegeven dat de administratie (nog) niet is ingericht op het koppelen van vorderingen aan verstrekte leningen. Het is belangrijk niet alleen de financiële risico's bij het proces van financieringen te onderkennen, maar een totaalbeeld te hebben van de mogelijke risico's die de provincie loopt bij het verstrekken en beheren van financieringen. Vaak blijven niet-financiële risico's onderbelicht, maar spelen deze risico's wel een belangrijke rol bij het niet realiseren van de provinciale (beleids)doelstellingen.

Interne risicobronnen

Interne bronnen van risico zijn politieke, (administratief)technische, organisatorische en (deels) financiële en wettelijke factoren. Uit de omschrijving van deze risico's in de tabel op de volgende pagina blijkt dat deze vooral ontstaan indien interne werkprocessen ontbreken. In hoeverre hiervan sprake is bij het verstrekken en beheren van financieringen bij de provincie wordt in de volgende paragraaf onderzocht aan de hand van de reeds genomen beheersingsmaatregelen. Daarnaast kan de huidige inrichting van de administratie ten aanzien van financieringen een interne risicobron vormen.

Externe risicobronnen

Externe risicobronnen zijn economische, maatschappelijke en (deels) wettelijke en financiële factoren. Hierop heeft de provincie weinig tot geen invloed, maar ze kan deze risico's wel verminderen door een juiste omschrijving en goede inbedding van de werkwijze omtrent financieringen. Zo kan een externe factor als gewijzigde wet- en regelgeving worden ondervangen door in het financieringsproces een waarborg op te nemen dat iedere aanvraag wordt gecheckt op actuele toepasselijke wet- en regelgeving. Ook bij externe risicobronnen komt het dus er op aan er voor te zorgen dat het interne proces op orde is zodat het zich voordoen van externe risico's de bedrijfsvoering zo min mogelijk raakt.

In onderstaande tabel is een overzicht opgenomen van de mogelijke bronnen van risico's zoals deze zich voordoen bij het verstrekken en beheren van financieringen.

Oorzaak	Intern/extern	Omschrijving
<i>Financieel</i>	Intern	Risico dat financieringsproces niet optimaal is ingericht, met als gevolg dat de opbrengsten niet volledig zijn.
	Extern	Risico van slechte of verslechterde kwaliteit van debiteur, met mogelijk verlies van investering tot gevolg.
<i>Economisch</i>	Extern	Risico dat vanwege economisch klimaat meer aanvragen bij provincie terecht komen vanwege beperkte toegang tot bancaire financiering voor investeerders, waarbij deze aanvragen over het algemeen een hoger risico kennen.
<i>Politiek</i>	Intern	Risico dat politieke besluitvorming wordt bepaald door maatschappelijke druk om Limburgs geld in de regio te investeren, ook vanwege de invoering van schatkistbankieren ⁴ . Risico dat de provincie te snel voor 'bank' gaat spelen, met mogelijke imagoschade bij onvoldoende beheersing tot gevolg.
<i>Wettelijk</i>	Extern	Risico dat het verstrekken van financieringen leidt tot (ongeoorloofde) staatssteun, met een boete tot gevolg.
	Intern	Risico dat bestaande of nieuwe wet- en regelgeving niet of onvolledig in het financieringsproces wordt opgenomen.
<i>Organisatie</i>	Intern	Risico dat dossierkennis met betrekking tot financieringen verspreid is over meerdere afdelingen. Risico dat inhoudelijke afdelingen niet over de juiste kennis en ervaring beschikken om aanvragen te beoordelen en financieringen na verstrekking adequaat te beheren. Risico dat onduidelijk is wie waarvoor verantwoordelijk is als de financiering eenmaal is verstrekt.
<i>Technologie</i>	Intern	Het risico van onvolledige opbrengsten vanwege het feit dat vorderingen van leningen (nog) niet zijn ingevoerd in het administratieve systeem: het systeem is nog niet voldoende toegerust op de relatief nieuwe activiteiten.
<i>Maatschappij</i>	Extern	Risico van maatschappelijke druk op politieke besluitvorming, waardoor onvoldoende wordt beargumenteerd waarom bij een specifieke financiering sprake is van een publiek belang. Risico van maatschappelijk ongenoegen over een besluit om geen financiering te verstrekken of juist de situatie dat een verstrekte financiering uitloopt op een (financieel) debacle voor de provincie en dus voor de maatschappij en haar burgers, met reputatieschade voor de provincie tot gevolg.

Tabel 2: risico inventarisatie

4.2 Risicoanalyse per onderdeel

In het algemeen geldt dat een risico kan worden vermeden, overgedragen, verminderd (beheerst) of geaccepteerd. Omdat het verstrekken van financieringen nu eenmaal een

⁴ Schatkistbankieren houdt in dat tegoeden worden aangehouden in de Nederlandse schatkist.

bestaand middel is om provinciaal beleid mede vorm te geven, zijn de risico's die hierbij horen niet te vermijden. Het overdragen van risico's zou een optie kunnen zijn indien de provincie er voor zou kiezen om de financieringen niet zelf, maar door een andere partij te laten verstrekken, waarbij deze partij dan ook de risico's op zich neemt. Dit blijkt in de praktijk niet mogelijk: juist de provincie is vaak de enige partij die dit risico wil lopen. Als het risico al te verzekeren zou zijn (ook een manier van overdragen), dan zijn de kosten zo hoog dat dit geen praktische mogelijkheid is om met het risico om te gaan.

Voor de geconstateerde risico's is het daarom van belang om deze risico's zoveel mogelijk te verminderen via beheersmaatregelen en een eventueel overgebleven risico te accepteren (en op te nemen in de paragraaf weerstandsvermogen).

Voor de risicoanalyse is hierna per risicofactor aangegeven welke beheersmaatregelen reeds genomen zijn om het betreffende risico te verminderen. Uit deze analyse blijkt welke risico's nog aandacht vragen: hiervoor zijn nog geen of onvoldoende beheersmaatregelen genomen. Het financieringsproces is in twee delen te splitsen: enerzijds de beoordeling van de aanvraag en anderzijds het beheer van financieringen. Omdat ieder proces zijn eigen risico's en bijbehorende beheersmaatregelen kent, zijn de processen apart beschreven.

4.2.1 Risicoanalyse financieringsaanvraag

Vertrekkende vanuit de geïnventariseerde risico's spelen bij de beoordeling van een aanvraag bijna alle genoemde risicofactoren een rol, behalve de (administratief) technische risicofactor.

Voor de beoordeling van een aanvraag is bij de provincie Limburg een uitgebreid beleidskader opgesteld en beschreven in de Kadernota Financieringsinstrumentarium, hierna afgekort tot 'Kadernota'. De Kadernota is in hoofdstuk 3 op hoofdlijnen besproken. De nota omschrijft voor o.a. het instrument 'financieringen' de kaders waarbinnen de provincie bereid is financieringen te verstrekken.

In de Kadernota is een beslisboom opgenomen voor financieringen (met kasstroom) en garantie- of borgstellingen (zonder kasstroom), zie bijlage 9.1. De provincie stelt alleen financiering beschikbaar als borging van het publiek belang enige vorm van financiële ondersteuning van de provincie vraagt. De provincie zal geen financiering verstrekken als externe partijen bereid zijn de volledige financiering te verstrekken. Wel kan in dat geval door deze partijen verlangd worden dat de provincie deels garant staat voor de verstrekte gelden. In dat geval geldt de beslisboom voor garantie- of borgstellingen (eveneens bijlage 9.1). Indien financiële steun gewenst is vanuit de provincie is de vraag vervolgens of de aanvraag kan worden aangemerkt als economisch structuurversterkend. Indien andere overheids- of marktpartijen (zoals LIOF) niet bereid zijn in zo'n aanvraag te participeren, doet de provincie dat ook niet, tenzij sprake is van een combinatie van deelneming en financiering.

Als de aanvraag niet kan worden bestempeld als economische structuurversterkend, komt de vraag op of externe financiers bereid zijn voor 50% of meer te financieren. Is dit niet het geval, dan acht de provincie het risico te groot en zal ze in principe geen financiering verstrekken. Tot slot dient de vraag te worden beantwoord of de specialistische toets van het businessplan positief is, inclusief staatssteuntoets. Indien deze vraag positief wordt beantwoord, zal de provincie participeren in de financiering.

Financieringsinstrumenten die in de Kadernota worden genoemd, zijn *onderhandse leningen*, *achtergestelde leningen*, *voortfinanciering* en *inbreng van onroerend goed* (dit laatste speelt met name bij het provinciaal grondbedrijf). Daarnaast zijn er vormen waarbij geen sprake is van een kasstroom: de *garantie- of borgstelling*. Externe financiers zijn bereid een volledige

financiering te verstrekken, onder voorwaarde dat overheidsgarantie wordt verkregen. De eerste stap in dat proces is na te gaan of voor de aanvraag een Rijks(garantie)regeling geldt, of dat andere instanties bereid zijn een garantie te geven. Indien dit het geval is en de af te geven garanties zijn toereikend, verstrekt de provincie geen garantie of borgstelling. In het andere geval zal de provincie, mits de toets van het businessplan positief is, bereid zijn om garant of borg te staan.

In de Kadernota wordt het belang van goed risicomanagement benoemd. Letterlijk is hierover de volgende tekst opgenomen:

Een goed gestructureerd systeem van risicomanagement is dan ook van cruciaal belang voor een goede borging van de leningen en garantstellingen. Intern zijn maatregelen getroffen om een goede bewaking van de verstrekte leningen en garantstellingen te waarborgen.

Voor financieringen zijn in de Kadernota de volgende borgingsmaatregelen genoemd:

- Voldoen aan de uitgangspunten en randvoorwaarden van de Kadernota;
- Voldoen aan vigerende wet- en regelgeving;
- Afgesloten convenanten: specifieke afspraken tussen partijen;
- Financieringsovereenkomsten inclusief gestelde zekerheden;
- Afsluiten van kredietverzekeringen (hoge kosten);
- Organisatorische maatregelen.

Als ‘bewijs’ dat de stappen in de beslisboom zijn doorlopen, zal in een nota aan Gedeputeerde Staten (hierna te noemen ‘GS nota’) aandacht moeten worden besteed aan deze stappen.

Wettelijke risico's

Ten aanzien van de juridische aspecten geldt dat in de GS nota expliciet moet worden aangegeven dat de aanvraag op deze aspecten is beoordeeld. Het onderwerp ‘juridische aspecten’ is een vast onderdeel van een GS nota. Bij toetsing of voldaan wordt aan wet- en regelgeving is het belangrijkste criterium te onderzoeken of de financiering niet strijdig is met de Europese staatssteunregels. Dit betekent dat financieringsvoorwaarden marktconform dienen te zijn. Een marktconforme rente wordt vastgesteld aan de hand van een tabel uit een ‘Mededeling Commissie’⁵. Via deze tabel worden de aspecten ‘zekerheidsstelling’ en ‘ratingcategorie’ beoordeeld. Op basis van de gestelde zekerheden (hoog, normaal of laag) en de debiteurenstatus (zeer goed, goed, bevredigend, zwak of slecht) wordt een bepaalde opslag op het basispercentage gehanteerd. Het basispercentage is gebaseerd op eenjaars IBOR⁶. Daarnaast beoordeelt de juridische afdeling de financieringsovereenkomst indien deze al voorhanden is. De juridische afdeling zet een medeparaaf op de GS nota als bewijs dat het voorstel door hen is mede beoordeeld. Daarmee is dit aspect gewaarborgd in het besluitvormingsproces en is dit risico hiermee goed afgedekt.

⁵ Mededeling van de Commissie over de herziening van de methode waarmee de referentie- en disconteringspercentages worden vastgelegd (2008/C 14/02)

⁶ Eenjaars geldmarkt-rentetarieven die in vrijwel alle lidstaten beschikbaar zijn, waarbij de Commissie zich het recht voorbehoudt om in bepaalde gevallen kortere of langere looptijden te hanteren.

Wettelijke risico's	😊
----------------------------	---

Economische risico's

De borgingsmaatregelen in de Kadernota zorgen er voor dat de inzet van financieringen onafhankelijk is van het economisch klimaat. Dit zorgt er voor dat slechtere economische omstandigheden niet kunnen leiden tot het anders beoordelen van aanvragen. Los van het economisch klimaat moet de financiële toets een positieve uitkomst laten zien. Het risico dat vanuit economisch perspectief kan spelen bij een financieringsaanvraag wordt hiermee beheerst.

Economische risico's	😊
-----------------------------	---

Politieke/maatschappelijke risico's

Aanvragen bereiken de provincie via diverse kanalen waarbij het voorstel tot financiering na besluitvorming door Gedeputeerde Staten (GS) zo nodig aan Provinciale Staten (PS) wordt voorgelegd. Bij financieringen vanaf € 1 miljoen moeten Provinciale Staten in staat worden gesteld hun wensen en bedenkingen te uiten alvorens GS tot verstrekking van een financiering kunnen overgaan. Bij financieringen tot € 1 miljoen hebben GS een actieve informatieplicht richting PS. Deze spelregels zijn vastgelegd in de financiële verordening.

Het inschatten van het (krediet)risico door het bestuur speelt hierbij een belangrijke rol: hoe is de beoordeling van het risicoprofiel van de lening tot stand gekomen? Dit is een financieel aspect dat bij de analyse van de financiële risico's nader aan de orde komt.

Daarnaast dient het publiek belang conform de beslisboom in het financieringsbesluit te worden gemotiveerd. Indien met een financiering geen publiek belang wordt gediend, kan de politiek niet besluiten om toch een financiering te verstrekken. Dit zou in strijd zijn met in hoofdstuk 3 besproken wet Fido: het verstrekken van leningen mag alleen plaatsvinden indien sprake is van een publiek belang.

Het feit dat het publiek belang goed onderbouwd (argumentatie) dient te worden opgenomen in de GS nota vermindert de invloed van maatschappelijke druk op politieke besluitvorming. De risico's op politiek en maatschappelijk vlak worden hiermee voldoende beheerst.

Politieke en maatschappelijke risico's	😊
---	---

Financiële risico's

In de GS nota is onder het kopje 'financiële aspecten' opgenomen wat het risico van de financiering is, hoe dit risico wordt gedekt en welke uitkomst de specialistische toets laat zien. Met het zetten van de medeparaaf van de afdeling Financiën is gewaarborgd dat de financiële aspecten zijn beoordeeld. Hiermee zijn de financiële risico's deels afgedekt maar deze zijn nog verder te verminderen.

Afhankelijk van het risicoprofiel van de financiering wordt een bedrag ter dekking afgezonderd op basis van een in te schatten risicopercentage van de te verstrekken financiering. Dit bedrag wordt gestort in een afzonderlijke risicoreserve 'Financieringen en garantieverleningen'. De wijze waarop het risicoprofiel van een financiering wordt bepaald, is niet in de Kadernota uitgewerkt. Deze werkwijze ligt momenteel niet vast en is daarmee 'vormvrij'. Indien de specialistische toets intern wordt gedaan, wordt voor de bepaling van het

risicoprofiel dezelfde werkwijze gehanteerd als in de paragraaf weerstandsvermogen. Dit is de methode ‘**kans * impact**’ en deze wordt uitgebreider omschreven bij de risicoanalyse van het beheer van financieringen. Omdat dit een eenvoudige methode is en hier meer diepgang in kan worden aangebracht, zal onderzocht moeten worden of deze methode verder kan worden verfijnd. Indien de specialistische toets extern wordt uitgevoerd, draagt de expertise van het externe bureau zorg voor het opstellen van een gedegen risicoanalyse.

Financiële risico's	☹
----------------------------	---

Organisatorische risico's

De juridische en de financiële afdeling dienen de GS nota waarin het voorstel tot financiering wordt gedaan mee te paraferen als bewijs van akkoord van de afdeling binnen de organisatie, naast de inhoudelijke afdeling waar de aanvraag in behandeling is.

Met deze maatregel is geborgd dat de aanvraag door een (project)team van inhoudelijke, juridische en financiële deskundigen is beoordeeld. De inzet van deskundigheid van de diverse afdelingen bij beoordeling van de aanvraag is hiermee geborgd.

Binnen de provincie wordt momenteel nog niet gewerkt met een checklist aan de hand waarvan iedereen weet welke stukken nodig zijn voor de beoordeling van een aanvraag, inclusief financiële toets. Deze stukken zijn tevens van belang bij de dossiervorming. Ook kan een checklist worden gebruikt bij het opstellen van een financieringsovereenkomst zodat geen belangrijke punten over het hoofd worden gezien.

Voor de inhoudelijke afdeling (of bestuurder) waar de aanvraag vaak het eerste binnen komt, is het belangrijk te weten welke stukken nodig zijn om een aanvraag te kunnen beoordelen en welke onderdelen bij de financiering worden beoordeeld (denk aan zekerheden, periodiek op te vragen stukken etc.). Omdat deze kennis bij aanvang vaak ontbreekt of pas later in het aanvraagproces bekend wordt nadat contact is opgenomen met de juridische c.q. financiële afdeling loopt een aanvraag soms onnodig vertraging op. Dit leidt dan weer tot ongeduld en/of ongenoegen bij de aanvrager (of andere partijen, zoals een bank die als cofinancier optreedt). Bovendien kan het ontbreken van een checklist leiden tot het missen van belangrijke zaken in de af te sluiten financieringsovereenkomst. Dit is een punt van aandacht.

Organisatorische risico's	☹
----------------------------------	---

Samenvattend kan gesteld worden dat vanwege het feit dat de borgingsmaatregelen expliciet zijn omschreven in de Kadernota en als vast onderdeel in een GS nota moeten worden vermeld, de risico's met betrekking tot wetgeving, economie, maatschappij en politiek hiermee goed zijn afgedekt voor het traject van financieringsaanvraag.

Ten aanzien van de financiële en organisatorische risico's geldt dat nadere maatregelen gewenst zijn naast de specialistische toets en betrokkenheid van de juridische en financiële afdeling bij de aanvraag. Welke maatregelen dit zijn, komt in het volgende hoofdstuk aan bod.

4.2.2 Risicoanalyse beheer van financieringen

Wanneer naar de geïnventariseerde risico's wordt gekeken, spelen bij het beheer van financieringen de volgende factoren een rol: (administratief) technische, financiële, organisatorische, wettelijke en politiek/maatschappelijke factoren. Het economisch risico

speelt met name bij de aanvraag van een financiering. Uiteraard kan een verslechterend economisch klimaat er toe leiden dat de debiteurenkwaliteit van de bestaande financieringsportefeuille daalt. Dit aspect wordt bij het financiële risico meegenomen als onderdeel van het bepalen van het risicoprofiel van verstrekte financieringen (periodieke monitoring).

Alvorens wordt ingegaan op de specifieke risico's zoals deze zich voordoen bij het beheer van financieringen wordt eerst in beeld gebracht hoe in het algemeen de risico's in de paragraaf Weerstandsvermogen worden geanalyseerd. Welk soort risico's in deze paragraaf moeten worden vermeld, is reeds in hoofdstuk 3 aan de orde gekomen bij de wetgeving 'Besluit Begroting en Verantwoording'.

De relevante risico's voor de gehele provincie worden in kaart gebracht en geanalyseerd. De inventarisatie start met het screenen van de vorige jaarstukken uit de planning & control cyclus: zijn de risico's op dit moment nog relevant en zo niet, dan dient dit te worden onderbouwd. Als het risico nog steeds relevant is, is het dan in de tussentijd verminderd of vermeerderd? Ook moet worden bekeken of zich nieuwe risico's voordoen.

Voor de risicoanalyse wordt gebruik gemaakt van een vast format. De onderdelen welke per risico worden omschreven, zijn:

- Omschrijving van het risico;
- Mogelijke financiële impact;
- Duidelijkheid over de hoogte van de financiële relatie;
- Schets van de belangrijkste ontwikkelingen;
- Overzicht van de belangrijkste beheersmaatregelen.

De methode die bij de provincie wordt gehanteerd om risico's in te schatten is een indeling naar kans en impact. Per risico wordt in een tabel aangegeven hoe groot de kans is dat het risico zich voordoet (zie tabel 3). Dit bepaalt de risicokwalificatie, variërend van (zeer) laag tot (zeer) hoog. Samen met het bedrag dat via het format is aangegeven als maximale financiële impact wordt berekend welk bedrag voor dat risico meegenomen moet worden bij de bepaling van het totale benodigde weerstandsvermogen van de provincie.

Kwantificering risico's

Klasse	Risico-kwalificatie	Interval	Gehanteerde kans
1	Ze ^{er} laag	$R < 10\%$	5%
2	Laag	$10\% < R < 30\%$	20%
3	Gemiddeld	$30\% < R < 70\%$	50%
4	Hoog	$70\% < R < 90\%$	80%
5	Ze ^{er} hoog	$R > 90\%$	95%

Tabel 3 Risico kwantificatie

Als het beschikbare weerstandsvermogen vergeleken wordt met het benodigde weerstandsvermogen op basis van de geanalyseerde risico's dan is op basis van de jaarrekening 2012 structureel voldoende vermogen aanwezig. Wanneer gekeken wordt naar het incidentele weerstandsvermogen dan is sprake van een behoorlijk surplus. Dit surplus is ruim voldoende om meerjarig als buffer te dienen voor het benodigde weerstandsvermogen. Bij de provincie wordt op het totaal berekende benodigde weerstandsvermogen geen percentage losgelaten zoals bij sommige andere lagere overheden wordt gedaan. Stel dat het totaal van berekende risico's op basis van kans en impact € 50 miljoen bedraagt dan zullen zich in de praktijk vrijwel nooit alle risico's gelijktijdig voordoen. Vanwege dit gegeven wordt het benodigde weerstandsvermogen dan op 80% of 90% gesteld van de totaal berekende risico's.

Administratief/technische risico's

Het administratieve systeem is onvoldoende ingericht op het instrument financiering om te kunnen waarborgen dat de opbrengsten volledig zijn. Zo is er geen koppeling tussen financiering en vordering. Rente- en aflossingsnota's worden niet geïncasseerd, er wordt een factuur aan de debiteur gezonden. Bovendien worden de nota's nu eens vanuit de inhoudelijke, dan weer vanuit de financiële afdeling (treasury) bij de administratie aangereikt. Dit verhoogt de kans op fouten en/of onvolledigheid van opbrengsten. De opvolging van niet-betaalde facturen is ingevoerd in het administratieve systeem echter de wijze van opvolging kan verbeterd worden. Op dit moment wordt pas 14 dagen na het verstrijken van de uiterste vervaldag een eerste herinnering aan de debiteur verzonden, bovendien gaat hiervan niet standaard een bericht ter informatie naar de inhoudelijke (of financiële) afdeling.

Administratief/technische risico's	☹
---	---

Wettelijke risico's

Bij de periodieke risicoanalyse in de paragraaf Weerstandsvermogen vindt voor de geïnventariseerde risico's een check plaats of sprake is van nieuwe of gewijzigde wetgeving onder de noemer 'schets van de belangrijkste ontwikkelingen' (format). Omdat de verstrekte financieringen echter zoals verderop zal blijken niet in de risicoanalyse zijn opgenomen, vindt nu ook geen periodieke check plaats op de juridische aspecten. Dit aspect kan als onderdeel van een verfijnde risicoanalyse worden meegenomen, zie verder bij 'financiële risico's'.

Wettelijke risico's	☹
----------------------------	---

Politiek/maatschappelijke risico's

De verantwoording over de verstrekte financieringen vindt conform de planning & control cyclus plaats in de jaarrekening en de begroting: in de paragraaf Financiering en de paragraaf Weerstandsvermogen. GS leggen op deze wijze verantwoording af over genomen besluiten en brengen in beeld welke risico's actueel zijn ten aanzien van de verstrekte financieringen. De risicoanalyse zoals opgenomen in de paragraaf Weerstandsvermogen ten aanzien van de *gewaarborgde geldleningen* geeft echter geen compleet inzicht in de risico's omtrent alle financieringen. Het risico staat in de jaarrekening 2012 op nummer 7 van de top 7 meest relevante risico's. De gewaarborgde geldleningen vormen slechts een deel van alle verstrekte financieringen. Van het totaal aan verstrekte leningen en garanties eind 2012 ad € 68 miljoen, heeft € 16 miljoen (nog geen 25%) betrekking op garanties en gewaarborgde geldleningen.

De genoemde totaalbedragen zijn exclusief een lening en garantstelling aan Enexis, deze financieringen houden verband met de verkoop van de Essentaandelen in 2009. Vanuit de historie is het begrijpelijk dat alleen het risico met betrekking tot de garantie- en borgstellingen in de paragraaf weerstandsvermogen is opgenomen. Dit waren voorheen vrijwel de enige instrumenten om het provinciaal beleid te realiseren, naast subsidies en deelnemingen. Gezien de ontwikkelingen de afgelopen jaren waarin naast garanties steeds meer leningen worden verstrekt, is het voor een complete risicoanalyse wenselijk de risicoanalyse in de paragraaf Weerstandsvermogen uit te breiden tot alle verstrekte financieringen. Sinds de jaarrekening 2011 is in de paragraaf Financiering een totaaloverzicht van alle verstrekte leningen en garanties opgenomen. Hier is echter geen risicoanalyse aan gekoppeld. Via de verantwoording in de jaarstukken worden de politieke en maatschappelijke risico's gedeeltelijk geborgd. Voor een volledige verantwoording zijn aanvullende maatregelen nodig.

Politiek/maatschappelijke risico's	☹
---	---

Financiële risico's

Voor het risico dat de provincie bij garanties en borgstellingen loopt, wordt het format van de paragraaf weerstandsvermogen ingevuld. Dit is het bedrag, zijnde de impact. Daarnaast wordt voor dit risico in een tabel aangegeven hoe groot de kans is dat het risico van inroeping van een garant- of borgstelling zich voordoet.

De risico's verbonden aan de verstrekte leningen en garanties komen deels dus al tot uiting in de huidige paragraaf Weerstandsvermogen. Binnen de provincie is het bewustzijn aanwezig dat er met betrekking tot deze activiteit risico's worden gelopen. Garanties vormen echter maar een onderdeel van alle financieringen. Het is van belang dat de risicoanalyse wordt uitgebreid naar alle financieringen, dus inclusief de leningen. Daarbij zorgt een periodieke risicoanalyse er voor dat het bij aanvang van een financiering toegekende risicoprofiel jaarlijks wordt gevolgd, waarmee kan worden voorkomen dat gewijzigde (hogere) risico's over het hoofd worden gezien. Andersom kan een gedaald risicoprofiel er voor zorgen dat minder weerstandsvermogen hoeft te worden aangehouden voor een financiering.

Het totaaloverzicht van de financieringen in de financieringsparagraaf is in de jaarrekening 2012 uitgebreid: bij elke nieuw verstrekte financiering is een korte toelichting opgenomen met vermelding van het doel van de financiering en de bijbehorende voorwaarden.

Tevens is sinds 2012 de controle op aanwezigheid van op te vragen stukken (jaarrekeningen) verstevigd. Het aanwezig zijn van deze stukken is echter slechts een eerste stap. De wijze waarop de aanwezige stukken worden beoordeeld, is niet vastgelegd in een format. Ook de bewaking van de gestelde zekerheden en andere voorwaarden is niet structureel geregeld. Daarnaast is de wijze van risicoanalyse relatief eenvoudig van opzet. Er wordt niet gewerkt met een lijst van variabelen die bepalen hoe de risicoweging per garantie (of lening) uitpakt. Tot slot is het voor het bewaken van de overkoepelende provinciale doelstelling van belang periodiek de risico's van **alle** financieringen af te zetten tegen de beschikbare weerstandscapaciteit. Is deze balans nog gezond of loopt de provincie bij het doorgaan met het verstrekken van financieringen op de huidige wijze op enig moment een te groot risico dat ze niet meer kan opvangen met de beschikbare weerstandscapaciteit? Door deze afweging specifiek op te nemen in de paragraaf Financieringen kan hierover transparant een besluit worden genomen door Provinciale Staten.

Samenvattend kan gesteld worden dat de financiële risico's omtrent het beheer ondanks verbeterlagen nog onvoldoende worden beheerst in de huidige processen.

Financiële risico's	☹
----------------------------	---

Organisatorische risico's

Er is geen procedure waarin is vastgelegd wie voor het beheer van de verstrekte financieringen verantwoordelijk is. Dit brengt het gevaar met zich mee dat rentenota's niet worden verzonden (onvolledige opbrengsten) of dat elders (in de organisatie) bekende risico's ten aanzien van een verstrekte financiering niet in de paragraaf Weerstandsvermogen worden vermeld. De samensteller van dit risico-onderdeel is Treasury, terwijl de actuele kennis van de situatie bij de debiteur vaak aanwezig is bij de inhoudelijke afdeling. Tot slot is geen checklist aanwezig volgens welke de opgevraagde jaarstukken worden beoordeeld en waarmee de risicoanalyse kan worden ingevuld.

Organisatorische risico's	☹
----------------------------------	---

Het feit dat de provincie de keuze heeft gemaakt meer te gaan investeren in plaats van te subsidiëren, heeft dus consequenties voor de processen binnen de organisatie. Deze processen zullen moeten worden uitgebreid zodat helder is welke stappen gevolgd moeten worden bij een financieringsaanvraag en wie op welke wijze verantwoordelijk is tijdens de beheerfase van de verstrekte financieringen. Tevens is het van belang na te gaan in hoeverre het administratieve systeem kan worden uitgebreid met betrekking tot de financieringen. Tot slot is het uitbreiden en verfijnen van de risicoanalyse van de verstrekte financieringen een punt van aandacht.

In het volgende hoofdstuk worden de risico's die momenteel nog niet (voldoende) geborgd zijn, samengevat in twee tabellen. Aan de hand van deze tabellen wordt beschreven welke maatregelen mogelijk zijn om de genoemde risico's te verminderen. Voor de risico's die na invoering van alle mogelijke beheersmaatregelen overblijven dient het restrisico een plek te krijgen in de paragraaf weerstandsvermogen.

5. Evaluatie en behandeling van risico's

In de risicoanalyse zijn de risico's uit de inventarisatie individueel onder de loep genomen. Per risico is nagegaan welke maatregelen reeds genomen zijn en of deze voldoende zijn om het betreffende risico te beheersen.

Een aantal risico's, met name in de aanvraagfase, worden reeds voldoende beheerst. Van de resterende risico's kan worden gesteld dat de impact hoog is als een risico zich voordoet. Dit heeft met name te maken met de politieke omgeving waarin de provincie opereert. De overgebleven risico's dienen te worden onderzocht of deze te beïnvloeden zijn. Als een risico niet te beïnvloeden is in de zin dat het risico niet kan worden verminderd of overgedragen, zal zo'n risico geaccepteerd moeten worden. De organisatie dient zich goed bewust te zijn van niet-beïnvloedbare risico's omdat deze veel invloed kunnen hebben op het al dan niet bereiken van de organisatiedoelstellingen.

Van de risico's waarvan in het vorige hoofdstuk is gebleken dat hier verder aandacht aan moet worden geschonken, kan gesteld worden dat deze met beheersmaatregelen te verminderen zijn, dus tot op zekere hoogte te beïnvloeden zijn. Om te onderzoeken welke maatregelen zoal mogelijk zijn, is literatuurstudie gepleegd en zijn interviews gehouden met interne afdelingen van de provincie (grondbedrijf, administratie) en externe partijen (provincie Noord-Brabant, Bank Nederlandse Gemeenten). Ook heeft overleg plaatsgevonden met de accountant op basis van de (concept) managementletter. Tot slot is een enquête bij de Limburgse gemeenten uitgezet met de vraag welke maatregelen momenteel bij de gemeenten zijn genomen om risico's ten aanzien van financieringen te verminderen. De bevindingen uit de verschillende onderzoeken zijn in dit hoofdstuk meegenomen.

Vervolgens is het van belang die maatregelen te selecteren waarmee zo efficiënt en effectief mogelijk de risico's teruggedrongen worden. De uit te voeren maatregelen worden geselecteerd op basis van haalbaarheid, urgentie en kosteneffectiviteit.

5.1 Samenvatting risico's onder de aandacht

De risico's waarvan in het vorige hoofdstuk is gebleken dat deze met de bestaande borgingsmaatregelen niet voldoende worden beheerst, zijn in onderstaande tabellen samengevat weergegeven.

Risico's bij de financieringsaanvraag

Risico's bij aanvraag	Oorzaak	Huidige maatregel
Financieel	Geen eenduidige wijze van vaststelling risicoprofiel, eenvoudige methode	Specialistische toets
Organisatorisch	Geen checklist benodigde stukken voor beoordeling aanvraag en dossieropbouw, geen checklist voor opstellen financieringsovereenkomst	Kadernota zorgt voor beoordeling vanuit diverse afdelingen

Tabel 4: risico's bij aanvraag

Risico's bij het beheer van financieringen

Risico's bij beheer	<i>Oorzaak</i>	<i>Huidige maatregel</i>
Administratief/technisch	Geen adequate leningadministratie, geen incasso rente/aflossingen, geen terugkoppeling bij wanbetaling	Opvolging openstaande facturen
Politiek/maatschappelijk	Geen volledige verantwoording in jaarstukken, onderdeel paragraaf Weerstandsvermogen	Risicoanalyse van garanties in paragraaf Weerstandsvermogen
Financieel	Geen uitgebreide risicoanalyse (incl. juridische aspecten)	Beperkte risicoanalyse in paragraaf Weerst.
Organisatorisch	Onduidelijkheid wie waarvoor verantwoordelijk is, geen structuur voor beoordeling jaarstukken	Controle op te ontvangen periodieke jaarstukken

Tabel 5: risico's bij beheer van financieringen

Zoals uit de tabellen blijkt, zijn de risico's zoals deze zich voordoen bij aanvraag en beheer van financieringen te herleiden tot drie categorieën:

- I. Organisatorisch: een intern proces ontbreekt voornamelijk met betrekking tot de beheerfase, echter ook de aanvraagfase kan nog worden geoptimaliseerd;
- II. Administratief/technisch: het administratieve systeem is nog niet voldoende ingericht op financieringen en het notaproces is niet optimaal (aanlevering, incasso, opvolging);
- III. Financieel en politiek/maatschappelijk: de beperkte en eenvoudige wijze van risicoanalyse ten aanzien van financieringen en de verantwoording hierover.

Omdat voor iedere risicocategorie specifieke maatregelen van toepassing zijn, worden de mogelijke maatregelen hierna per categorie besproken. Ook wordt per categorie aangegeven welke maatregelen geselecteerd zijn voor de (eerste) uitvoering. Bij de samenvatting van de maatregelen wordt met de kleur van de betreffende maatregel aangegeven of deze op korte termijn te realiseren is. Een groene kleur geeft aan dat de maatregel relatief snel in te voeren is tegen lage kosten, waarbij deze groene kleur is vetgedrukt in het geval de betreffende maatregel als urgent wordt beschouwd. Een rode kleur betekent dat de maatregel ofwel langere tijd nodig heeft om ingevoerd te worden ofwel hogere kosten met zich meebrengt.

5.2 Organisatorische maatregelen

Ten aanzien van het aanvraagproces kan op basis van de huidige borgingsmaatregelen geconcludeerd worden dat dit proces op veel vlakken goed wordt beheerst. Verbetering is in dit proces aan te brengen door te gaan werken met een checklist zodat voor interne en externe 'klanten' bekend is welke stukken aangereikt moeten worden ten behoeve van de beoordeling van een financieringsaanvraag. Met de term 'klanten' worden de interne afdelingen en de (externe) aanvragers bedoeld. Tevens kan in deze fase gewerkt worden met een checklist of standaardcontract voor leningen en garanties zodat bij het opstellen van de overeenkomst geen zaken over het hoofd worden gezien. Bij de gemeenten wordt momenteel vrijwel geen gebruik gemaakt van dit soort checklisten.

De beide checklisten kunnen dienen als voorblad in het aan te leggen financieringsdossier zodat na goedkeuring en verstrekking direct zichtbaar is of het dossier compleet is.

Voor de beheerfase zijn meer maatregelen nodig. Momenteel is het zo dat na goedkeuring en verstrekking van de financiering niet is vastgelegd wie verantwoordelijk is voor het gehele proces van beheer: van inning van de rentenota's tot beoordeling van de jaarstukken. In de praktijk wordt een deel van het beheer door de inhoudelijke afdeling gedaan en een deel door Financiën (Treasury). De uiteindelijke verantwoording ligt uiteraard bij het bestuur (GS), zij rapporteren hierover via de planning & control cyclus aan Provinciale Staten. Het bestuur dient voor een goede invulling van haar verantwoordingstaak adequaat vanuit één centraal punt in de organisatie geïnformeerd te worden.

Wel wordt periodiek gecontroleerd door uitvraag bij de diverse interne contactpersonen of de conform contract aan te leveren stukken zoals jaarrekeningen en begrotingen aanwezig zijn. Ook bij de gemeenten worden deze stukken meestal opgevraagd. Vanwege de diversiteit van contactpersonen bij de diverse inhoudelijke afdelingen is het aan te bevelen in een proces vast te leggen wie (eind) verantwoordelijke is voor de verschillende onderdelen van beheer.

De verantwoordelijkheid moet expliciet worden gemaakt in een procesbeschrijving. De noodzaak hiertoe volgt uit het feit dat de risico's van financieringen ook na uitboeking goed gevolgd moeten worden. Indien uit periodieke rapportages of aangereikte (jaar)stukken blijkt dat de risico's voor de provincie toenemen, dient het bestuur hierover actief te worden geïnformeerd, zo nodig buiten de reguliere planning & control cyclus om. Een hoger risico kan namelijk van invloed zijn op het totale risicoprofiel van de financieringsportefeuille en daarmee op het aan te houden weerstandsvermogen ter dekking van deze risico's.

Daarnaast kan in de beheerfase gewerkt worden met een checklist voor de beoordeling van de jaarstukken (gemeenten maken hier nog nauwelijks gebruik van). De variabelen in deze checklist moeten aansluiten bij de variabelen in de risicoanalyse (zie 5.4). De output van de beoordeling vormt dan de input voor de periodieke risicoanalyse.

Samenvattend zijn de volgende maatregelen mogelijk ter verlaging van de organisatorische risico's in het financieringsproces:

Checklist aanvraagprocedure
Checklist overeenkomst, standaard contract
Interne procesbeschrijving financiering
Checklist beoordeling jaarstukken (zie 5.4.3)

5.2.1 Checklist aanvraagprocedure

De checklist aanvraagprocedure is deels al in de beslisboom van de Kadernota Financieringsinstrumentarium verwerkt. Omdat het handig is voor interne afdelingen, ook voor de communicatie naar aanvragers, in één oogopslag te zien welke stukken bij een aanvraag aanwezig moeten zijn om te kunnen starten met de beoordeling, is het belangrijk te beschikken over een checklist. Naarmate de aanvraag vordert, wordt de checklist steeds verder gecompleteerd. In bijlage 9.2 is een eerste aanzet voor deze checklist opgenomen. Voor deze checklist, maar ook voor de hierna te bespreken checklist geldt dat deze op basis van periodieke evaluatie verder te verbeteren en aan te passen is.

Wat betreft de **urgentie** met betrekking tot deze maatregel kan gesteld worden dat deze **hoog** is. Momenteel komen relatief veel vragen bij Treasury binnen afkomstig van interne

afdelingen (soms ook rechtstreeks van aanvragers) aan welke voorwaarden een aanvraag getoetst dient te worden en welke stukken nodig zijn bij een financieringsaanvraag. Wat betreft **kostenefficiency** zal deze maatregel **weinig tot geen kosten** met zich meebrengen, aangezien de checklist voor dit onderzoek reeds is opgesteld. De **haalbaarheid** van deze maatregel is **groot**: gezien de gestelde vragen zijn interne afdelingen nu in feite al op zoek naar een dergelijke checklist, zodat de acceptatiegraad van zo'n checklist hoog zal zijn.

5.2.2 Checklist overeenkomst, standaard contract

De tweede maatregel die vrij eenvoudig en tegen **lage kosten** is in te voeren, is een checklist voor het op te stellen contract: de financieringsovereenkomst. De **urgentie** is **minder hoog** dan de checklist voor de aanvraag, maar is wel een logische vervolgstap. Een overeenkomst is het sluitstuk van de aanvraagfase en zou onderdeel kunnen uitmaken van de checklist voor de aanvraag. Voor dit onderzoek is gekozen voor een aparte checklist omdat in de praktijk blijkt dat voor het af te sluiten contract vaak een apart GS-voorstel (= bestuursvoorstel) wordt gemaakt. Bovendien komt deze checklist pas aan de orde als aan alle randvoorwaarden voor de aanvraag is voldaan: de beslisboom is in zijn geheel doorlopen tot en met de specialistische toets en ook het bestuursbesluit (en eventueel Statenbesluit) is positief. De **haalbaarheid** is **vrij groot**, zeker als deze checklist in vervolg op de checklist voor de aanvraag in één procesbeschrijving wordt geïmplementeerd. Om de volledigheid te waarborgen van de genoemde punten in de checklist is nadere afstemming nodig met juridische zaken van de provincie eventueel aangevuld met een toets door de accountant en/of de externe treasury adviseur. Van deze checklist is een voorbeeld opgenomen in bijlage 9.3.

5.2.3 Interne procesbeschrijving financiering

Bij de provincie is voor het financieringsproces zoals reeds vastgesteld nog geen procesbeschrijving in een bestaand beleidsdocument opgenomen. Door middel van een heldere procesbeschrijving is voor iedereen binnen de organisatie duidelijk welke rolverantwoordelijkheden en processtappen er zijn ten aanzien van het proces financieringen. De taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en informatiestromen dienen een plek te krijgen in een beleidsdocument. Het Treasurystatuut is hiervoor het aangewezen document ook al valt het uitzetten van middelen in het kader van de publieke taak niet onder de feitelijke treasurytaak (= het beleggen van overtollige middelen). De doelstelling van treasury is onder andere het beheersen van de financiële risico's en het minimaliseren van de interne verwerkingskosten en externe kosten bij het beheren van de geldstromen en financiële posities. De financieringsfunctie is daarmee ook voor uitzettingen in het kader van de publieke taak onderdeel van de treasurytaak. Ook kunnen richtlijnen zoals zekerheden, looptijden e.d. voor financieringen worden opgenomen in het statuut. Momenteel is het onderwerp 'uitzettingen in het kader van de publieke taak' niet opgenomen in het Treasurystatuut. Het advies is het statuut hierop aan te passen. Het gewijzigde statuut wordt na akkoord door Gedeputeerde Staten ter kennisgeving aan Provinciale Staten gezonden. Vanwege dit besluitvormingsproces is de maatregel **niet op korte termijn haalbaar**, maar een aanpassing van het statuut is in ieder geval eind 2013 nodig vanwege de invoering van verplicht schatkistbankieren⁷. Het verplicht schatkistbankieren heeft effect op de wijze van beleggen van tijdelijk overtollige middelen, waardoor het statuut moet worden aangepast vóór 1 januari 2014: de datum van invoering van het verplicht schatkistbankieren.

⁷ *Verplicht schatkistbankieren houdt in dat lagere overheden verplicht worden uiterlijk ultimo 2013 alle overtollige liquide middelen aan te houden bij de schatkist (Rijk).*

De **urgentie** van deze maatregel is **vrij hoog**, terwijl het **kostenaspect beperkt** is. Er zijn voorbeelden beschikbaar van andere lagere overheden hoe een dergelijke aanpassing van het Treasurystatuut kan worden vormgegeven. Een externe toets is niet direct nodig, zodat de wijziging door Financiën kan worden opgepakt.

In bijlage 9.4 is een voorbeeld procesbeschrijving opgenomen waarin is aangegeven wie waarvoor in welke stap verantwoordelijk is. Deze procesbeschrijving is vormgegeven conform de beschrijving van de processen zoals deze nu in het Treasurystatuut zijn vermeld.

In het kader van de nieuwe werkwijze in de organisatie (ToekomstVast Limburg) luidt de aanbeveling deze procesbeschrijving in de nieuwe organisatiebeschrijvingen op te nemen. Alle bestaande procesbeschrijvingen zullen tegen het licht worden gehouden en door werkgroepen in de zomer van 2013 worden beschreven conform de nieuwe werkwijze. De procesbeschrijvingen van treasury worden in dit traject meegenomen, waarbij aandacht voor dit onderdeel vereist is. Door deelname van Treasury in één van deze werkgroepen is te waarborgen dat de hier beschreven maatregelen worden meegenomen in de nieuwe procesbeschrijvingen.

5.2.4 Checklist beoordeling

De op te nemen variabelen in deze checklist dienen afgestemd te zijn op de risicoanalyse. Deze checklist wordt daarom uitgebreider omschreven in 5.4.3: financiële maatregelen.

5.3 Administratief/technische maatregelen

De administratieve afhandeling van de verstrekte financieringen dient efficiënter te worden ingericht om volledigheid van opbrengsten te kunnen borgen.

Onderzocht moet worden of het administratieve systeem kan worden uitgebreid: kunnen de vorderingen behorende bij de verstrekte financieringen worden gekoppeld aan het debiteurensysteem. Ook dient te worden nagegaan of het mogelijk is om gestelde zekerheden periodiek te bewaken qua waardering ('collateral' ofwel onderpandswaarde).

Daarnaast dient de opvolging van niet-betaalde of niet geïncasseerde nota's beter te worden geregeld: wie wordt bij overschrijding van de betalingstermijn of stornering van een incasso geïnformeerd? Nu is dit een handmatige actie vanuit de administratie, waarbij niet altijd bekend is aan welke afdeling de signalering moet worden gemeld. Een consequente opvolging dient opgenomen te worden in de procesbeschrijving financiering (zie 5.2).

Tot slot kan de inning van rentenota's worden vereenvoudigd door te gaan werken met incassocontracten. Momenteel wordt nog geen gebruik gemaakt van incassocontracten: het huidige contract met de huisbankier biedt deze mogelijkheid niet. Dit jaar vindt een nieuwe aanbesteding plaats voor het huisbankierschap. De inzet van incassocontracten dient te worden meegenomen in de uitvraag. Deze betalingswijze kan dan vanaf 2014 als standaard betalingswijze worden opgenomen in nieuwe contracten. Bestaande contracten kunnen bij (rente)herziening of na periodieke gesprekken worden aangepast in overleg met de debiteur. Bij gemeenten wordt in de helft van de gevallen gebruik gemaakt van incassocontracten.

Uitbreiding administratiesysteem
Consistente opvolging niet-betaalde nota's
Inning nota's via incasso

5.3.1 Uitbreiding administratiesysteem

In het administratiesysteem zijn de vorderingen zoals deze voortkomen uit de verstrekte leningen en garanties nog niet als zodanig opgevoerd. Op basis van een eerste check van het systeem is duidelijk dat uitbreiding van het systeem mogelijk is via het openstellen van de betreffende module. Hier zijn **geen extra kosten** mee gemoeid, echter vanwege de zorgvuldigheid is een uitgebreide test nodig alvorens dit voor alle leningen kan worden ingeregeld. De **haalbaarheid** is hiermee op korte termijn **niet groot**, omdat hiervoor inzet van zowel de ICT-desk als administratief personeel vereist is. De inschatting is dat de gewenste uitbreiding van het systeem pas na de zomer haalbaar is, vanwege het feit dat nu andere, meer urgente werkzaamheden (o.a. testen invoering SEPA) voorrang hebben. Om echter op de langere termijn de volledigheid van renteopbrengsten te kunnen garanderen, is het wel noodzakelijk deze maatregel reeds in te plannen voor het derde kwartaal van 2013. De **urgentie** is op korte termijn niet heel groot, maar wel **urgent genoeg** om de maatregel op te nemen in het implementatieplan als openstaand actiepunt.

5.3.2 Consistente opvolging niet-betaalde nota's

De wijze van opvolging van niet-betaalde nota's dient te worden opgenomen in de procesbeschrijving in het Treasurystatuut en daarnaast in de nieuwe procesbeschrijvingen van de organisatie (zie 5.2.3). Door in de procesbeschrijving op te nemen dat naar één centraal punt in de organisatie terugkoppeling plaatsvindt, is te waarborgen dat alle relevante verantwoordingsinformatie bij dit centrale punt beschikbaar is. Vanwege het feit dat de verantwoording in de Financieringsparagraaf over de verstrekte financieringen door Treasury wordt gedaan, luidt het advies de terugkoppeling binnen afgesproken termijnen naar Treasury te laten gaan. Deze maatregel is net als de aanpassing van de hele procesbeschrijving in het statuut **haalbaar**, maar **niet op korte termijn** vanwege het besluitvormingstraject via GS. De maatregel brengt **vrijwel geen extra kosten** met zich mee behoudens inzet van eigen personeel. De **urgentie** van deze maatregel is **vrij hoog** gezien de huidige versnipperde informatiestromen binnen de organisatie met betrekking tot openstaande nota's.

5.3.3 Inning nota's via incasso

Alvorens voor nieuwe financieringen te kunnen gaan werken met incassocontracten zal eerst het gebruikerspakket bij de huisbankier uitgebreid moeten worden aangezien deze mogelijkheid nu niet is opgenomen in het pakket van bancaire diensten. De mogelijkheid om met incassocontracten te gaan werken dient opgenomen te worden in de aanbesteding voor het huisbankierschap welke aanbesteding voor het 3^e kwartaal 2013 is gepland (ingangsdatum nieuw huisbankiercontract 1-1-2014). Bij de aanbesteding dient per **kostenaspect**, dus ook voor incassocontracten, de bijbehorende prijs op basis van het verwachte aantal incasso's te worden **uitgevraagd**. Op basis van de inschrijvingen kan vervolgens op basis van de prijs een afweging worden gemaakt of daadwerkelijk met incassocontracten gewerkt gaat worden. Indien dit het geval is, dient de checklist contracten hierop aangepast worden (zie 5.2.2). De maatregel zelf is dan in te voeren per januari 2014. De maatregel is dus **niet op korte termijn haalbaar**, maar de **urgentie** om deze maatregel in te voeren is **groot**, aangezien hiermee in de aanbesteding voor de huisbankier al op korte termijn rekening moet worden gehouden. Op dit moment wordt via een spreadsheet een leningregister bijgehouden door Treasury, waarmee de rente- en aflossingsbetalingen worden geagendeerd.

5.4 Financiële maatregelen

De verantwoording over de risico's die de provincie loopt bij de verstrekte financieringen is momenteel niet compleet: in de jaarstukken worden alleen de risico's met betrekking tot gewaarborgde geldleningen vermeld. De risicoanalyse dient te worden uitgebreid met de verstrekte leningen zodat het totale risico van alle financieringen inzichtelijk wordt.

Daarnaast is de huidige methode van risicoanalyse vrij eenvoudig, dit speelt met name een rol in de beheerfase. In de aanvraagfase wordt op basis van de specialistische toets een risicopercentage aan de financiering toegekend en afgestort in de risicoreserve. Bij complexe aanvragen wordt deze toets door een extern bureau uitgevoerd waarmee een gedegen risicoanalyse als onderdeel van de toets wordt gewaarborgd. Indien de aanvraag minder complex is, vindt intern een risicoanalyse plaats. Omdat meestal nog geen sprake is van enige historie met de debiteur wordt het risico hoog ingeschat, tenzij sprake is van hypothecaire zekerheid of (contra)garantie. In het geval er zekerheden zijn die het risico verlagen, wordt een lager percentage van de financiering in de risicoreserve gestort. Gemeenten blijken bij de aanvraag vaak geen risicoanalyse te maken.

Vervolgens dient het bij de aanvraag ingeschatte risicopercentage periodiek te worden beoordeeld. Hier is een verfijndere methode van risicoanalyse mogelijk dan nu gangbaar is, waarbij gebruik kan worden gemaakt van de ervaring die inmiddels met de debiteur is opgedaan en de jaarstukken die periodiek worden aangereikt.

In de jaarrekening 2012 is reeds een bepaalde verfijning aangebracht: in de paragraaf weerstandsvermogen is onderscheid gemaakt tussen garanties met een (zeer) laag risico en garanties met een gemiddeld risico. Of dit de juiste methode is, is de vraag. Tot en met 2011 werd het ingeschatte risico van alle garanties, dus zowel voor garanties met een laag als met een hoger risicoprofiel, in één risicoprofiel vermeld. Dit kan een juiste conclusie zijn mits dit het totale risicoprofiel is op basis van de optelsom van de onderliggende risicoprofielen van alle verstrekte garanties. Tot op heden is het totale risicoprofiel echter niet zichtbaar op deze wijze tot stand gekomen.

Voor een nauwkeurigere risicoanalyse van alle financieringen zal voor de onderliggende leningen en garanties een verfijnde methode moeten worden toegepast. Uit literatuurstudie en de uitgezette enquête bij Limburgse gemeenten blijkt dat lagere overheden nu nauwelijks gebruik maken van een uitgebreidere methode van risicoanalyse voor de door hen verstrekte financieringen. Dit heeft vooral als reden dat gemeenten en provincies voorheen vaak niet zo'n omvangrijke financieringsportefeuille hadden. Bovendien heeft het onderwerp risicomangement in relatie tot verstrekte financieringen pas de laatste jaren meer aandacht gekregen, soms min of meer gedwongen vanwege faillissement van een debiteur waar een lagere overheid als geldverstrekker bij betrokken was en daarmee negatief in het nieuws kwam (incidentmanagement). Om te voorkomen dat sprake blijft van incidentmanagement begint het besef bij steeds meer lagere overheden door te dringen dat risicomangement voor deze (niet-overheidsgerelateerde) activiteit van financieringen een must is. Bij een (beperkt) aantal gemeenten zijn uitgebreidere vormen van risicoanalyse aangetroffen welke vaak gebaseerd zijn op maatwerk (kwalitatieve toets).

In de huidige situatie wordt gecontroleerd of de jaarstukken, indien overeengekomen in de onderliggende contracten, worden opgevraagd. Of en hoe de diverse contactpersonen de

jaarstukken beoordelen als input voor de risicoanalyse is niet inzichtelijk. Hier dient een checklist voor opgesteld te worden die aangeeft hoe de ontvangen stukken kunnen worden beoordeeld. Door een aantal variabelen op te nemen in de checklist ontstaat meer structuur in de beoordeling van de jaarstukken. De beoordelingsvariabelen moeten aansluiten bij de variabelen die gebruikt worden bij de verfijnde methode van risicoanalyse.

Tot slot moet periodiek (maar ook bij elke financieringsaanvraag) worden beoordeeld hoe het risicoprofiel van de totale bestaande financieringsportefeuille zich verhoudt tot de beschikbare weerstandscapaciteit. Past dit risicoprofiel nog in het provinciale beleid en legt een nieuwe financiering geen onverantwoord beslag op de beschikbare weerstandscapaciteit van de provincie? Wanneer een duurzame financiële positie het uitgangspunt is, moet worden gezorgd voor voldoende achtervang voor de restrisico's van de verstrekte financieringen.

Risicoanalyse uitbreiden

Methode risicoanalyse verfijnen

Checklist beoordeling periodieke stukken

Beoordeling verhouding risicoprofiel financieringen versus weerstandscapaciteit

5.4.1. Risicoanalyse uitbreiden

Naast de omschrijving van de risico's ten aanzien van verstrekte garanties dienen ook de risico's met betrekking tot de verstrekte leningen te worden opgenomen in de paragraaf weerstandsvermogen. Dit vergt een aanpassing van de huidige risicokaart met betrekking tot garanties welke door de provincie zelf kan worden opgepakt. Voor een goede en complete verantwoording van het bestuur richting Provinciale Staten is dit een maatregel met een **hoge mate van urgentie** waarbij de **haalbaarheid groot** is vanwege het feit dat dit reeds bij de begroting 2014 kan worden toegepast, terwijl de **kosten laag** worden ingeschat.

5.4.2. Methode risicoanalyse verfijnen

Een mogelijke methode die onder andere bij de gemeente Doetinchem⁸ wordt gebruikt om de risico's van verstrekte financieringen te monitoren, is gebaseerd op de methode kans * impact. Per lening of garantstelling wordt een risicokaart opgesteld. Op basis van een aantal vaste punten wordt een inschatting gemaakt hoe groot de kans is dat het risico zich voordoet en tevens hoe groot het effect (impact) is voor de organisatie als het risico zich voordoet. Het resultaat is een risicoprofiel per lening of garantstelling die in een totale risicomatrix worden gepresenteerd. Een voorbeeld van de totale risicokaart is opgenomen in bijlage 9.6. Hierna wordt de opbouw van de risicoanalyse per financiering toegelicht.

De gehanteerde variabelen voor de kansbepaling bij iedere financiering zijn:

- Juridische zekerheden: dit is belangrijk aspect en krijgt een hoge weging;
- Betalingsgedrag;
- Kredietwaardigheid: aan de hand van de jaarstukken en/of managementgesprekken;
- Indien van toepassing: de wijze van achtervang.

⁸ Doorlichting garantieportefeuille en verstrekte leningen, raadsvoorstel gemeente Doetinchem november 2012

De variabelen die voor de score op het onderdeel ‘kredietwaardigheid’ in de risicoanalyse worden gebruikt, moeten terugkomen in de checklist ‘beoordeling’ van de jaarstukken.

De variabelen voor het vaststellen van de impact zijn:

- Hoogte van de lening of garantstelling, in combinatie met
- Looptijd.

Vervolgens wordt elke financiering een risicoprofiel toegekend, op basis van kleine of grote impact en kleine of grote kans. Afhankelijk van de indeling in één van de genoemde risicoprofielen vindt de lening zijn plek in de risicomatrix zoals opgenomen in bijlage 9.6.

Deze wijze van risicoanalyse is **op voorzienbare termijn haalbaar**, waarbij de invoering van deze methode eerst dient te worden afgestemd met directie en bestuur. Gezien de toenemende financieringsportefeuille en de steeds vaker opkomende wens om inzicht te hebben in het risicoprofiel per financiering en voor de totale portefeuille is dit een maatregel die **vrij urgent** is. Wat betreft het kostenaspect is het een maatregel die **bijkomende kosten** met zich mee kan brengen in geval van een toets door de accountant of de externe treasury adviseur. Daarnaast vergt implementatie van deze uitgebreidere wijze van risicoanalyse afstemming tussen Financiën en de inhoudelijke afdelingen. De risicoanalyse van een specifieke financiering is immers een coproductie van Financiën en de betreffende inhoudelijke afdeling.

Deze wijze van bepaling van een risicoprofiel per financiering leidt er toe dat het bepalen van het restrisico van de gehele financieringsportefeuille een dynamisch proces wordt. Hiermee wordt Provinciale Staten een instrument aangereikt waarmee ze hun controlefunctie beter kunnen uitoefenen ten aanzien van de bestaande financieringsportefeuille en, niet onbelangrijk, bij het nemen van besluiten over nieuwe financieringen.

Een andere methode die kan worden gebruikt voor de risicoanalyse is de Monte Carlo simulatie. Deze methode maakt op basis van simulaties (vaak 10.000 keer of meer) een inschatting van de kansverdeling tussen het minimaal en maximaal ingeschatte risico. Het resultaat van de simulatie is een grafiek met een parabool die de bandbreedte van de kansverdeling aangeeft. Uit gesprekken met externe adviseurs (o.a. Zanders in 2012) en deskresearch is gebleken dat een dergelijke analyse gezien het unieke karakter van de provinciale financieringsportefeuille **lastiger uitvoerbaar** maar **wel haalbaar** kan zijn. Gebleken is op basis van uitvraag bij de externe adviseur dat aan deze wijze van risicoanalyse **hoge kosten** zijn verbonden vanwege de inzet van externe specialisten. Een aantal gemeenten en ook provincie Noord-Brabant gebruiken deze wijze van risicoanalyse.

Ook het bepalen van een rating kan een hulpmiddel zijn bij een verfijning van de risicoanalyse. Een rating blijkt echter niet het geijkte instrument te zijn vanwege het unieke karakter van de financieringen met daarbij meestal een te korte historie (track record). Voor de afgifte van een rating is een minimale historie van drie jaar vereist. Daarmee is deze methode **niet haalbaar** (gezien de vaak relatief nieuwe debiteuren), bovendien zijn **hoge kosten** verbonden aan het toekennen van een rating (minimaal € 5.000 per financiering, bij een complexe financiering hogere kosten). Tot slot is een rating een momentopname en zou bij een periodieke risicoanalyse ook periodiek een nieuwe rating moeten worden aangevraagd.

Zowel het hanteren van een rating als de Monte Carlo simulatie worden niet geadviseerd.

De methode van risicoanalyse op basis van het bepalen van de kans * impact per financiering biedt voldoende basis om tot een uitgebreidere en gefundeerde risicoanalyse tegen relatief lage kosten te kunnen komen.

5.4.3. Checklist beoordeling periodieke stukken

Voor de beoordeling van de ontvangen periodieke stukken luidt het advies gebruik te maken van een checklist die de benodigde input levert voor het aspect 'kredietwaardigheid' bij de periodieke risicoanalyse. De te beoordelen variabelen dienen relevant en meetbaar te zijn. Dat wil zeggen dat de variabelen iets moeten zeggen over de kredietwaardigheid en tevens dat deze punten uit de aangereikte jaarstukken en/of periodieke gesprekken te verkrijgen zijn. Een voorbeeld van deze checklist is opgenomen in bijlage 9.5.

Door de aangeleverde jaarstukken op genoemde punten te beoordelen, wordt de ontwikkeling van de debiteur periodiek volgens een vast stramien in beeld gebracht.

Deze maatregel is in samenhang met de vorige maatregel (uitgebreidere risicoanalyse) **niet op korte termijn haalbaar**, maar is in combinatie met de uitgebreidere risicoanalyse wel **vrij urgent** te noemen. Omdat de checklist intern ontwikkeld kan worden, zijn de **kosten relatief laag**. De accountant kan de checklist als basisdocument bij de beoordeling van de risico's van de verstrekte financieringen gebruiken en waar nodig aanvullingen voorstellen.

5.4.4 Beoordeling verhouding risicoprofiel financieringen versus weerstandscapaciteit

Zowel voor de periodieke verantwoording over de bestaande financieringsportefeuille als bij de aanvraag voor een nieuwe financiering is het van belang inzicht te krijgen in de verhouding tussen het risicoprofiel van alle financieringen en de weerstandscapaciteit.

Bij de aanvraag is dit onderdeel opgenomen in de checklist die gebruikt wordt voor de aanvraag. Als waarborg dient in het voorstel aan het bestuur structureel aandacht te worden geschonken aan de aspecten van risicomanagement via een vast kopje of als onderdeel van de financiële aspecten. In het voorstel dient het risicoprofiel van de hele financieringsportefeuille te worden aangegeven (inclusief nieuwe financiering), zodat inzichtelijk is welk effect de nieuwe financiering heeft op het weerstandsvermogen van de provincie.

Voor de periodieke beoordeling dient via de planning & controlcyclus in de begroting en in de jaarstukken aandacht te zijn voor het risicoprofiel van de totale financieringsportefeuille in relatie tot de beschikbare weerstandscapaciteit. In de financieringsparagraaf kan dit bij het huidige overzicht van de verstrekte financieringen worden toegevoegd. Inzicht in het totale risicoprofiel zal pas goed zichtbaar worden als structureel een uitgebreidere methode van risicoanalyse wordt gevolgd zoals voorgesteld. Deze maatregel is **urgent**, net als de vorige beschreven maatregelen **minder snel haalbaar**, tegen relatief **lage kosten** (inzet personeel, met name treasury en concerncontrol).

5.5 Afsluitend

Met de voorgestelde maatregelen kunnen de risico's ten aanzien van financieringen verder worden verminderd. Het is echter van belang te beseffen dat bij financieringen altijd sprake blijft van een restrisico. Zelfs bij inzet van alle mogelijke beheersingsmaatregelen zal een zeker restrisico ingecalculeerd en geaccepteerd moeten worden.

In het volgende hoofdstuk worden de conclusies en aanbevelingen gepresenteerd, waarbij in het implementatieplan (plan van aanpak) is vermeld op welke wijze de maatregelen bij de provincie in te voeren zijn.

6. Conclusies

6.1 Probleemstelling

De probleemstelling zoals geformuleerd voor dit onderzoek luidt als volgt:

Op welke wijze is de beheersing van het financieringsproces door de provincie Limburg te verbeteren zodat monitoring op efficiënte wijze kan plaatsvinden en de resterende risico's verantwoord kunnen worden onderbouwd?

De doelstelling van dit onderzoek is het in kaart brengen van de risico's die de provincie Limburg loopt in het financieringsproces, zodat de bewustwording in de organisatie wordt vergroot over de risico's die de provincie loopt bij financieringen. Als de organisatie zich bewust is van de risico's, ontstaat een breder draagvlak om beheersmaatregelen te implementeren waarmee het kredietproces verder kan worden geprofessionaliseerd.

Aan de hand van de geformuleerde deelvragen bij deze probleemstelling is het onderzoek aangepakt. Voor het aanvraagproces is nagegaan hoe dit nu verloopt en waar nog verbetering nodig is. Hierbij is de dossiervorming meegenomen: wanneer de voorgestelde maatregelen (checklisten) worden geïmplementeerd, draagt dit bij aan de opbouw van een compleet dossier. Voor de beheerfase is eveneens onderzocht op welke wijze nu de monitoring plaatsvindt, door wie en welke hulpmiddelen daarbij worden gebruikt. Geconstateerd is dat met name in deze fase efficiëncyslagen zijn aan te brengen op financieel, administratief en organisatorisch gebied. Als onderdeel van de beheerfase is tevens onderzocht op welke wijze nu de verantwoording ten aanzien van de verstrekte financieringen is georganiseerd vanuit bestuur richting Provinciale Staten. Hierbij is onderzocht waar een professionaliseringsslag mogelijk is ten aanzien van de gebruikte methode van risicoanalyse, zowel op het niveau van de individuele financiering als op het niveau van de totale financieringsportefeuille.

6.2 Bevindingen

De huidige wijze van verstrekken en beheren van financieringen door de provincie Limburg is onderwerp geweest van het onderzoek. Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat het aanvraagproces vrij goed gestructureerd en ingebed is in de organisatie dankzij de reeds getroffen maatregelen. Met name de bestaande Kadernota Financieringsinstrumentarium zorgt voor een goede structuur in het aanvraag- en besluitvormingsproces. Verbeteringen zijn mogelijk door een checklist in te voeren voor het aanvraagproces. Hier wordt regelmatig naar gevraagd door interne afdelingen: men zoekt een 'vertaling' van de technische Kadernota in een makkelijk te hanteren checklist die de punten vermeldt welke doorlopen moeten worden. In aanvulling op de checklist voor de aanvraag kan na een goedgekeurde aanvraag gebruik gemaakt worden van een checklist voor de op te stellen overeenkomst. Deze checklist vermeldt de belangrijkste aandachtspunten bij het opstellen van een financieringscontract.

Tot slot kan in de aanvraagfase de uitgebreidere methode van risicoanalyse (zie hierna bij beheer) gebruikt worden indien de specialistische toets intern wordt uitgevoerd.

Het **beheerproces** blijkt anders dan het aanvraagproces voor meer verbetering vatbaar te zijn. Nergens is vastgelegd wie intern verantwoordelijk is voor het (risico)beheer van de verstrekte financieringen. Het beheer wordt nu versnipperd door verschillende afdelingen uitgevoerd, waarbij de onderlinge afstemming nog wel eens hapert. Dit is relatief eenvoudig op te lossen door een procesbeschrijving te maken die verantwoordelijkheden, bevoegdheden, informatiestromen en activiteiten vermeld. Uit de in bijlage 9.4 vermelde procesbeschrijving blijkt dat hier vooral een rol voor Treasury als centraal aanspreekpunt is weggelegd.

Het administratieve proces is te optimaliseren door te gaan werken met incassocontracten. Dit vereenvoudigt de inning van rente- en aflossingsnota's fors ten opzichte van de huidige situatie waarin handmatig nota's vanuit verschillende afdelingen bij de administratie worden aangereikt. Ook de mogelijkheden van het administratieve systeem kunnen beter benut worden door het systeem uit te breiden met reeds aanwezige modules. Zo kunnen vorderingen behorende bij de financieringen gekoppeld worden met de debiteurenadministratie. Hiermee wordt volledigheid van opbrengsten bevordert en is men niet meer afhankelijk van aparte Excel systemen bij Treasury en/of inhoudelijke afdelingen.

Op financieel gebied kunnen de risico's ten aanzien van verstrekte leningen inzichtelijk worden gemaakt door een risicomatrix te hanteren waarin alle afzonderlijke financieringen met hun eigen risicoprofiel zijn opgenomen. Voor de periodieke beoordeling van de jaarstukken (als onderdeel van de periodieke risicoanalyse) is het aan te bevelen gebruik te maken van een checklist zodat deze beoordeling overal door de organisatie heen op dezelfde wijze plaatsvindt. Dit bevordert een consistente toetsing van het risicoprofiel per financiering. Voor een totaalinzicht en complete verantwoording vanuit het bestuur richting de Staten is het noodzakelijk de huidige risicoanalyse in de Weerstandsparagraaf uit te breiden. Daarnaast is verbetering in de verantwoording mogelijk door periodiek inzage te geven in het totale risicoprofiel van de financieringsportefeuille, zowel bij financieringsaanvragen als bij de periodieke monitoring conform de planning & control cyclus.

Een samenvatting van de hierboven beschreven maatregelen ter vermindering van de risico's omtrent financieringen is terug te vinden in het implementatieplan in 6.3.

Door deze maatregelen in te voeren is het voor de provincie mogelijk het financieringsproces beter te beheersen zodat monitoring efficiënt kan plaatsvinden en de resterende risico's transparant kunnen worden verantwoord in de paragraaf Weerstandsvermogen.

Het is van belang te beseffen dat niet alle voorgestelde maatregelen op korte termijn in te voeren zijn. Het implementeren van de maatregelen kost tijd en inzet van personeel en dient doordacht te worden gedaan in goede afstemming met de directie en het bestuur. Vooral het commitment van directie en bestuur zijn in deze fase van groot belang, omdat dit voor een groot deel de acceptatie bepaalt van de voorgestelde maatregelen. Er is dan ook voor gekozen om per risicocategorie één maatregel naar voren te schuiven die naar verwachting op korte termijn ingevoerd kan worden zodat het onderwerp in de organisatie meer gaat 'leven'.

Bij de keuze van in te voeren maatregelen is enerzijds rekening gehouden met bestaande maatregelen bij andere lagere overheden, anderzijds is rekening gehouden met de aanbevelingen zoals de accountant deze heeft vermeld in de managementletter 2012. Voor een overzicht van de enquêtevragen zoals deze zijn uitgezet onder de Limburgse gemeenten en de antwoorden hierop wordt verwezen naar bijlage 9.7.

6.3 Implementatieplan

In het implementatieplan is **in groen** zichtbaar welke maatregelen op relatief korte termijn kunnen worden ingevoerd. Daarbij is prioriteit gegeven aan de meest urgente en best haalbare maatregelen per risicocategorie. Voor de andere mogelijke maatregelen is vermeld welke aanvullende acties of middelen nodig zijn om tot uitvoering over te kunnen gaan.

Risico	Maatregel	Periode	Wie	Acties
Organisatie	Checklist aanvraag	Q2 2013	Treasury	Uitrol checklist
Administratief	Incasso nota's	Q3 2013	Treasury	Uitvraag in aanbesteding
Financieel	Uitbreiden risicoanalyse	Q3 2013 bij begroting	Treasury	Leningen in par. weerstandsvermogen
Organisatie	Procesbeschrijving	Najaar 2013	Treasury	Aanpassing statuut na akkoord GS*
Organisatie	Checklist contract	Eind 2013	Treasury	Overleg jur. zaken
Administratief	Opvolging nota's	Najaar 2013	Treasury	Aanpassing statuut na akkoord GS*
Administratief	Uitbreiding systeem	Eind 2013	Treasury i.s.m. systeembeheer	Testen uitbreiding door administratie
Financieel	Methode risicoanalyse	Eind 2013	Treasury	Akkoord directie en bestuur
Financieel	Checklist beoordeling	Eind 2013	Treasury met input extern adviseur	I.c.m. vorige maatregel: akkoord dir/bestuur
Financieel	Beoordeling weerstandsvermogen	Begin 2014	Treasury	Zodra akkoord meth. risicoanalyse

Tabel 6 * en opname in nieuwe procesbeschrijvingen conform ToekomstVast Limburg, start zomer 2013

Zoals in het plan zichtbaar is, zal de meeste actie worden ondernomen vanuit Treasury. Dit is vanuit de huidige praktijk ingegeven vanwege het feit dat Treasury verantwoordelijk is voor de samenstelling en beschrijving van de verstrekte financieringen in de 'Treasuryparagraaf' (Financieringsparagraaf). Voor de legitimatie van de rol van Treasury is **vereist** dat deze rol als zodanig in de procesbeschrijving wordt opgenomen.

Het is belangrijk dat een strategie wordt geformuleerd hoe dit implementatieplan wordt gecommuniceerd naar de betrokkenen, om te bereiken dat wijzigingen geaccepteerd worden

door het betrokken personeel. Gedragenheid door directie en bestuur zorgt voor een bredere acceptatie. Indien het belang van een integraal systeem van risicomanagement voor deze activiteit helder is, verhoogt dit tevens de acceptatie van de ingevoerde maatregelen.

Voor de gekozen maatregelen betekent dit concreet:

- Uitleg geven bij invoering van de checklist(en) en de uitgebreide risicoanalyse aan de gebruikers door Treasury: per inhoudelijke afdeling of contactpersoon gesprekken inplannen om de nieuwe werkwijze te communiceren;
- Voor opname van de procesbeschrijving in het Treasurystatuut wordt vooraf overleg gevoerd met concerncontrol en de betrokken verantwoordelijke afdelingen (zowel inhoudelijk als administratief) zodat de procesbeschrijving niet als een verrassing komt na akkoord van het bestuur voor het gewijzigde Treasurystatuut;
- Voor de ingebruikname van het gewijzigde administratiesysteem zorgen voor de benodigde training van het betrokken administratief personeel;
- Betrokkenheid van Treasury bij de beschrijving van de nieuwe processen conform de nieuwe provinciale organisatie, zodat dit specifieke proces naast het Treasurystatuut ook in het totale pakket van procesbeschrijvingen wordt opgenomen;
- Afstemming met de juridische afdeling resp. accountant en/of externe adviseur met betrekking tot de checklist voor de contracten resp. de methode van risicoanalyse.

6.4 Evaluatie beheersmaatregelen

De effecten van de ingevoerde maatregelen worden in de planning & control cyclus periodiek geëvalueerd door concerncontrol en de externe accountant, die daarover hun aanbevelingen geven. Dit zorgt voor een continue proces van verbetering.

Het is van belang continue de strategie te evalueren die gevolgd wordt om risico's te beheersen. Risico's blijven niet hetzelfde, de omgeving verandert voortdurend en andere factoren krijgen impact op de provincie. Na verloop van tijd kunnen nieuwe risico's ontstaan, bestaande risico's verminderen of toenemen en risico's ophouden te bestaan. De prioriteit van risico's kan wijzigen ten opzichte van andere risico's binnen de provinciale organisatie of bepaalde beheersmaatregelen blijken niet meer effectief zijn waardoor op zoek moet worden gegaan naar alternatieve maatregelen.

Als uiteindelijk alle mogelijke maatregelen zijn getroffen om de risico's bij verstrekte financieringen zoveel mogelijk te beperken voor de provincie, is het naar belanghebbenden toe beter te onderbouwen dat de provincie in het kader van haar publieke taak kiest voor een (soms risicovol) instrument als financieringen om daarmee haar beleidsdoelstellingen te realiseren en dat met deze activiteit een bepaald restrisico wordt geaccepteerd.

Het restrisico dat na invoering van alle mogelijke maatregelen overblijft, dient als gekwantificeerd bedrag in de paragraaf weerstandsvermogen te worden vermeld zodat kan worden nagegaan of hiervoor de benodigde dekking aanwezig is vanuit de beschikbare weerstandscapaciteit. Tegelijkertijd dient te worden afgewogen of dit restrisico nog past bij het actuele risicoprofiel van de provincie of dat er sprake is van een gewijzigde opvatting over het maximaal te accepteren risicoprofiel.

Het uiteindelijke doel van de voorgestelde maatregelen is dat de provincie de risico's inherent aan het verstrekken van financieringen beter kan beheersen, zodat het bestuur op transparante wijze verantwoording kan afleggen en Provinciale Staten tot een betere controle in staat zijn met betrekking tot deze activiteit van de provincie.

7. Nawoord

Bij het bepalen van het onderwerp voor mijn afstudeerscriptie kon ik nog niet overzien dat het thema financieringen en de daarmee gepaard gaande risico's steeds actueler zou worden gedurende het onderzoek. Vanuit Provinciale Staten is sinds begin 2013 steeds nadrukkelijker gevraagd op welke wijze de provincie haar 'vaste reserve' (beter bekend als de 'Essentreserve') kan inzetten om de Limburgse economie aan te jagen.

Daarnaast is de nieuwe Kadernota Financieringsinstrumentarium tot stand gekomen en besproken met directie, bestuur en externe deskundigen. Met name bij de bespreking van de nota met de externe deskundigen kwam naar voren dat het onderwerp risicomanagement weliswaar wordt genoemd in de Kadernota, maar dat dit op operationeel gebied nog in de kinderschoenen staat.

Zowel het hier voorliggende onderzoek als het onderzoek van mijn collega studente (Nadine Dauphin) kan als startpunt worden gebruikt om de risicobeheersing van de instrumenten financieringen en deelnemingen handen en voeten te gaan geven in de nabije toekomst.

Vanuit de directie is positief gereageerd op de voorgestelde adviezen als uitkomst van het onderzoek. Men is zich goed bewust van de actieve rol die van hen wordt gevraagd bij het proces van implementatie en wil haar verantwoordelijkheid hierin nemen.

Voor mijzelf persoonlijk heeft het onderzoek geleid tot meer en beter inzicht in de manier waarop de provincie het risicomanagement met betrekking tot financieringen kan inrichten. De interviews intern en extern en de uitgezette enquête hebben mij goed op weg geholpen om tot een onafhankelijk onderzoeksresultaat te kunnen komen.

Vooraf had ik mijzelf geen specifieke leerdoelen gesteld, echter het uitvoeren en voltooien van het onderzoek heeft mij een bredere blik opgeleverd dan puur het feitelijke treasury 'werk'. Daarnaast heeft het onderzoek mij ondanks de tijdsinspanning die dit van mij (en mijn gezin) heeft gevegd, veel voldoening opgeleverd omdat het onderzoek zichtbaar toegevoegde waarde levert voor de provincie Limburg.

8. Literatuurlijst

Boeken, vakliteratuur

Reader Hogeschool Zuyd 'Enterprise Risk Management en internal control', leerjaar 3.
Reader Hogeschool Zuyd 'Risk management process', studiejaar 2010/2011 leerjaar 3.
Een onderzoek naar risicomanagement bij 100.000+ gemeenten, Patrick Schouten, september 2010.

Websites

Rijksoverheid, pdf document: 'de publieke taak', 12 juli 2008.
Verordening treasury provincie Noord-Brabant.
Treasurystatuut gemeente Brunssum 2010, gemeente Beverwijk 2010.
Deloitte nota weerstandsvermogen eindrapportage, gemeente Westerveld, mei 2011.
Gemeente Zwolle, nota risicomanagement en weerstandsvermogen 2011-2014.
Gemeente Bussum onderzoeksrapport 'grip op financiële relaties;', juni 2007.
(Deel)gemeente Rotterdam, Beleidsnota Weerstandsvermogen.
Gemeente Roermond, nota risicomanagement en weerstandsvermogen, augustus 2012.
Gemeente Maastricht, nota Weerstandsvermogen februari 2009.
Gemeente Nieuwkoop, nota Weerstandsvermogen en risicomanagement, 2010.
Gemeente Ommen, quick scan reserves en weerstandsvermogen door Deloitte, 2010.
Compact, 'Risicoanalyse gemakkelijk gemaakt'.
Gemeente Doetinchem, 'doorlichting garantieportefeuille en verstrekte leningen', november 2012.
www.agentschapnl.nl/onderwerp/financieringsscan.

Wetten

Provinciewet.
Besluit Begroting en Verantwoording (BBV).
Wet Financiering decentrale overheden (Fido).
Regeling uitzettingen en derivaten decentrale overheden (Ruddo).
Wet Markt en Overheid (2012) en bijbehorende handreiking.
Uitvoeringsregeling Financiering decentrale overheden.
Besluit Leningvoorwaarden decentrale overheden.

Interne documentatie provincie Limburg (openbare stukken)

Jaarstukken 2012, m.n. paragrafen Financiering en Weerstandsvermogen.
Programmabegroting 2013, m.n. paragrafen Financiering en Weerstandsvermogen.
Treasurystatuut provincie Limburg november 2011.
Kadernota Financieringsinstrumentarium 2009 en concept nieuwe kadernota (2013).
Financiële verordening provincie Limburg.
Managementletter 2012 Ernst & Young, jaarrekening 2012.

Overige bronnen

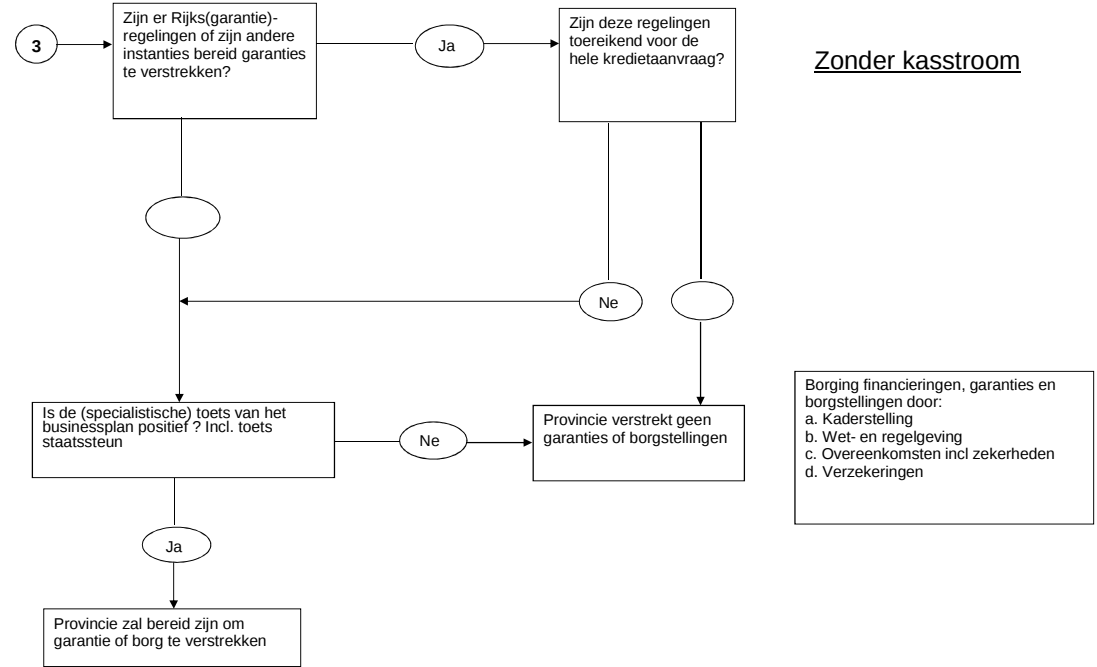
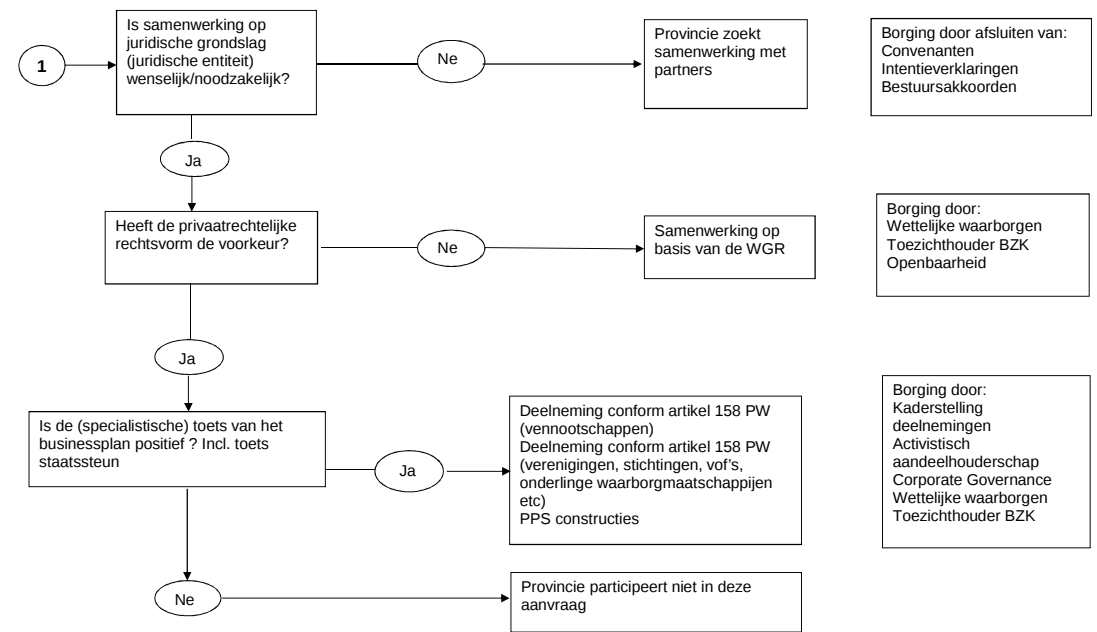
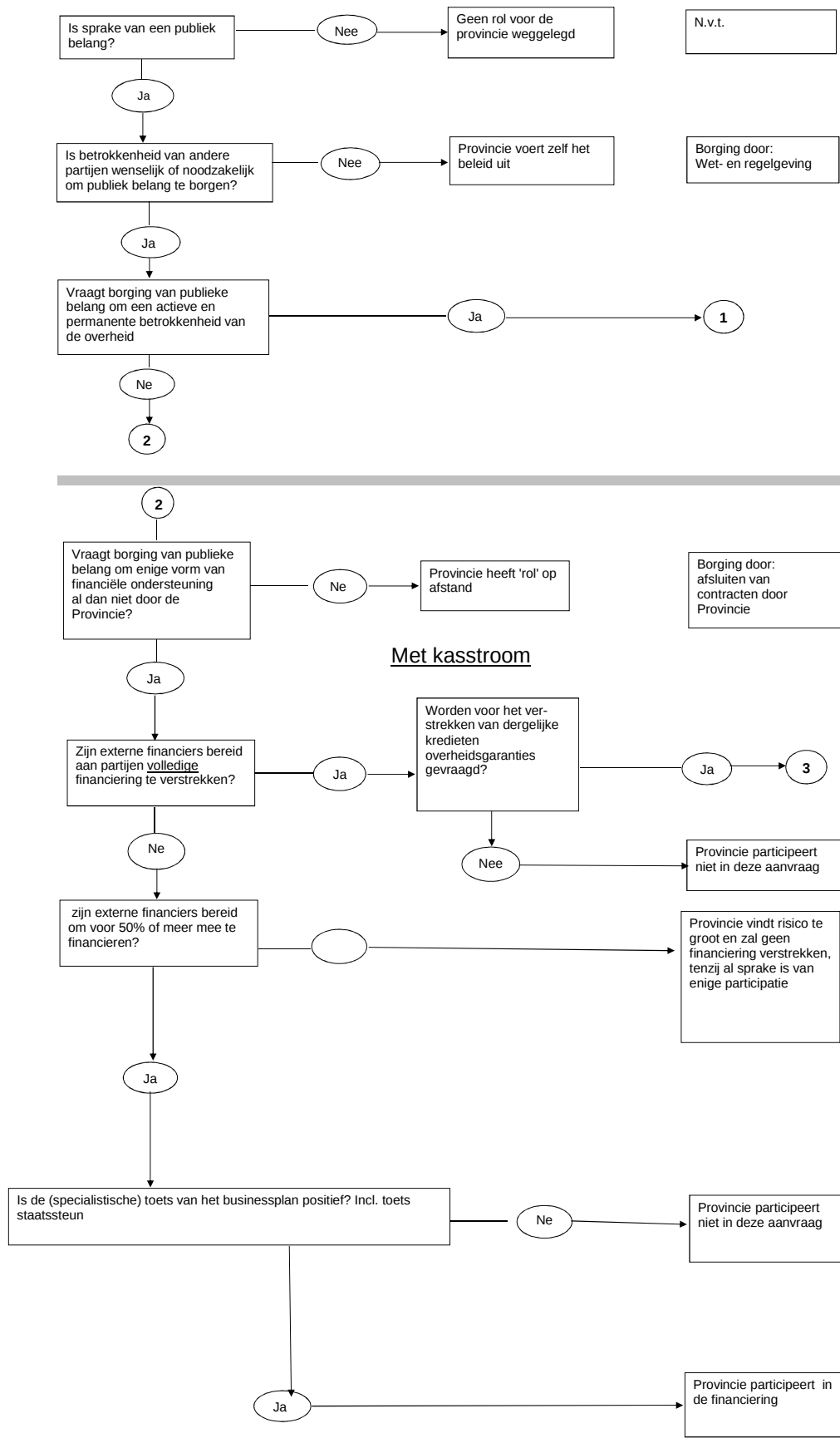
Minister van Binnenlandse Zaken, Handreiking Treasury.
BNG 2003 'Wet Fido en publieke taak', door VNG medewerkers Kees Huisman en Jan van de Lei.
BNG 2011 'Actief de vinger aan de pols houden', Fleur Elderhorst/Bernard van Ommeren.
BNG Masterclass Treasury november 2012, (gemeentelijke) garanties en doorverstrekkingen: stappenplan, monte carlo simulatie, aanbevelingen.
B&G 2004 'Goed risicomanagement bij PPS-gebiedsontwikkeling voorkomt tegenvallers'.
Algemene Rekenkamer: publieke organisaties en private activiteiten achtergrondstudie, 2011.
SVn Informatiemap: checklist SVn Financieringsplan, versie mei 2011.
Rebel: artikel 'provincies moeten eigen rol kiezen bij het financieren van innovatie, 2011.

9. Bijlagen

9.1 Bijlage 1 Beslisboom Kadernota Financieringsinstrumentarium

Op de volgende pagina opgenomen in verband met A3 formaat.

Bijlage 1 Beslisboom kader Financieringsinstrumentarium



9.2 Checklist financieringsaanvraag

Aandachtspunten bij de beoordeling van een financiering:

- o Argumentatie publiek belang en onderbouwing rol van de provincie⁹;
- o KYC principe: ken de klant, toets de aanvrager op mogelijke (reputatie)risico's. Wie is bij NV's, BV's en andere rechtspersonen de UBO (Ultimate Beneficial Owner);
- o Wat is de totale financieringsbehoefte en welk bedrag wordt aantoonbaar door derden gefinancierd¹⁰ (of wordt door middel van eigen vermogen gestort);
- o Welke zekerheden worden ten behoeve van de provincie gesteld, denk aan hypothecaire zekerheden, verpanding vorderingen, garanties e.d.;
- o Ondernemingsplan inclusief investeringsbegroting en liquiditeitsprognose (voor drie jaar) met onderbouwing van de businesscase op basis van verschillende scenario's en realistische aannames;
Bij bestaande ondernemingen tevens de jaarstukken van de drie afgelopen jaren;
- o Wat is de uitkomst van de specialistische toets: wat is de financiële positie van de aanvrager en is het project financieel haalbaar (meerjarenperspectief);
- o Juridische check, met name staatssteunaspect en mandatering ondertekening;
- o In welke situatie is sprake van afbouw van de financiering (exit);
- o Op welke manier beïnvloeden de risico's van deze aanvraag het risicoprofiel van de totale financieringsportefeuille;

Na beoordeling:

- o Besluitvorming Gedeputeerde Staten en indien van toepassing Provinciale Staten;
- o Getekende financieringsovereenkomst, onder mandaat van Gedeputeerde Staten;

⁹ Zie ook de beslisboom in de kadernota *Financieringsinstrumentarium*.

¹⁰ De provincie Limburg financiert maximaal 50% van de totale financieringsbehoefte.

9.3 Checklist financieringsovereenkomst

Aandachtspunten bij het samenstellen van de financieringsovereenkomst in samenwerking met Financiën¹¹:

- ☐ Omschrijving doel van de lening: argumentatie publiek belang conform financieringsaanvraag (zie GS-nota);
- ☐ Jaarstukken dienen voorzien te zijn van een goedkeurende accountantsverklaring (of: de provincie kan om een goedkeurende accountantsverklaring verzoeken indien de aangereikte jaarstukken hiertoe aanleiding geven);
- ☐ Termijn aanlevering jaarstukken vóór 1 maart van het jaar na afsluiting van het boekjaar, tussentijdse rapportages (zoals kwartaal- of halfjaarrapportages) binnen een maand na afloop van de periode waarop deze betrekking hebben. Daarnaast de termijn opnemen waarbinnen het geactualiseerde ondernemingsplan c.q. begroting voor het komend jaar moet worden aangereikt ter accordering door Gedeputeerde Staten (GS);
- ☐ Periodieke managementgesprekken waarbij de af te spreken intervallen mede afhankelijk zijn van de status van het project en de omvang van de financiering;
- ☐ Te stellen zekerheden zoals deze zijn meegenomen bij de beoordeling van de aanvraag;
- ☐ Juridische toets van de overeenkomst (inclusief staatssteunaspect): paraaf BSEB¹² vereist;
- ☐ (vanaf 2014:) betalingswijze via incasso, rekeningnummer van de geïncasseerde vermelden en opnemen dat bij wijziging van het nummer de provincie hiervan tijdig op de hoogte wordt gesteld;
- ☐ In geval sprake is van een achtergestelde lening: omschrijving wijze van achterstelling met juridische toets van deze omschrijving (paraaf BSEB);
- ☐ In geval dat op enig moment het publiek belang niet meer gediend wordt met de financiering (blijkende uit de periodieke analyse), dient in overeenkomst te worden aangegeven hoe in dat geval een exit is geregeld;
- ☐ Indien de provincie zowel via een participatie (eigen vermogen) als via een financiering (vreemd vermogen) investeert, dient in de overeenkomst te zijn opgenomen dat bij een exit uit het eigen vermogen ook het vreemd vermogen zal worden geherfinancierd bij een derde partij.

¹¹ Paraaf BVF (bedrijfsvoering) is vereist.

¹² BSEB is de provinciale juridische afdeling.

9.4 Procesbeschrijving financieringen

In het Treasurystatuut zijn de verantwoordelijkheden, bevoegdheden en informatiestromen beschreven. Voor het financieringsproces in het kader van de publiek taak dienen in het statuut de volgende taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en informatiestromen te worden toegevoegd.

Artikel 12, tabel 4 Treasurystatuut: Taken en verantwoordelijkheden

Organisatieonderdeel	Taken en verantwoordelijkheden
De inhoudelijke afdelingen:	- Het beoordelen van de periodiek aangereikte jaarstukken met behulp van checklist beoordeling, in afstemming met Treasury; - Het inplannen van periodieke managementgesprekken waarbij Treasury wordt betrokken.
De medewerker concernadministratie (FAGA):	- Het invoeren van incassocontracten in het bancaire systeem; - Periodieke opvolging van (niet) betaalde nota's met wekelijkse terugkoppeling hiervan aan Treasury.
De treasurer:	- Het (mede) beoordelen van financieringsaanvragen aan de hand van de Kadernota Financieringsinstrumentarium en checklist financieringsaanvraag; - Het periodiek (mede) beoordelen van jaarstukken en begrotingen zodat een volledige en betrouwbare risicoanalyse kan worden opgesteld; - Het tussentijds informeren van het hoofd Financiën, directie en bestuur in geval van een aanmerkelijke verhoging van het risicoprofiel van een financiering.
De interne controle van Financiën:	Controleren of de periodiek aan te reiken stukken bij de verstrekte financieringen conform overeenkomst aanwezig zijn.

Artikel 13, tabel 7 Treasurystatuut: Bevoegdheden

Soort activiteit	Bevoegdheid bij
Accorderen financieringsaanvraag	Gedeputeerde Staten, bij financieringen vanaf € 1 miljoen na wensen en bedenkingen Provinciale Staten.
Ondertekenen contract financiering	Commissaris van de Koning namens GS, volmacht kan worden verleend conform het mandaatbesluit

Artikel 15, tabel 8 Treasurystatuut: Informatievoorziening

Informatie	Frequentie	Verstrekker	Ontvanger
Beoordeling jaarstukken;	Jaarlijks	Inhoudelijke afdeling	Treasurer
Risicoanalyse in paragraaf weerstandsvermogen;	Jaarlijks	Gedeputeerde Staten	Provinciale Staten

9.5 Checklist beoordeling

Te beoordelen variabelen aan de hand van de jaarstukken en begroting:

- ☐ Is een goedkeurende accountantsverklaring aanwezig;
- ☐ Zijn de jaarstukken tijdig aangereikt;
- ☐ Hoe ontwikkelen zich de ratio's solvabiliteit en liquiditeit;
- ☐ Hoe is de samenstelling van lang en kort vreemd vermogen (inclusief achtergesteld vermogen);
- ☐ Welke toelichting op de cijfers is opgenomen in het directieverslag;
- ☐ Waaruit bestaan de niet uit de balans blijkende verplichtingen;
- ☐ Welke waardeontwikkeling is van toepassing op de gestelde zekerheden;
- ☐ Hoe is de resultaatontwikkeling, in relatie tot de begrote cijfers;
- ☐ Hoe verlopen de kasstromen in relatie tot de eerdere liquiditeitsprognoses;
- ☐ Is sprake van een stelselwijziging (andere waarderingsgrondslag), zijn er grote wijzigingen in andere balansposten dan het vreemd vermogen;
- ☐ Zijn zekerheden ten behoeve van anderen gesteld die niet toegestaan zijn conform het overeengekomen financieringscontract;
- ☐ Zijn wijzigings- of opzeggingsgronden van toepassing;
- ☐ Is de financiering vanuit de provincie nog noodzakelijk: is nog sprake van een publiek belang of kan de financiering inmiddels door de markt worden overgenomen;

9.6 Methode risicoanalyse met risicokaart

Risicomatrix garanties en verstrekte leningen

Risico effect:	- Financieel risico / omvang van garantie of lening
Risico kans:	- Juridische zekerheden - Betalingsgedrag - Kredietwaardigheid

		risico effect	
		klein	groot
<u>risico</u> <u>kans</u>	groot	<i>Leningen/garanties met hoge risicokans, met (relatief) kleine omvang</i>	<i>Leningen/garanties met hoge risicokans en van grote omvang</i>
	klein	<i>Leningen/garanties met kleine risicokans en met (relatief) kleine omvang</i>	<i>Leningen/garanties met weliswaar kleine risicokans, maar wel met grote omvang</i>

Risicomatrix garanties en verstrekte leningen

9.7 Enquêtevragen en resultaat

Enquête onder Limburgse gemeenten

Onderwerp: risicomanagement bij financieringen

Opgesteld door Anita Janken, treasurer provincie Limburg

Achter de vragen is een begrippenlijst opgenomen ter verduidelijking van een aantal begrippen ()*

Aanleiding voor deze vragenlijst

In het kader van het opzetten van een gestructureerd risicomanagement ten aanzien van financieringen* breng ik in kaart welke verbeteringen de provincie in de processen rond financieringen kan aanbrengen. Dit onderzoek vindt plaats in het kader van een afstudeeronderzoek aan Zuyd Hogeschool.

Beleidsdoelstellingen worden door lagere overheden, en dus ook door de provincie Limburg, steeds meer bereikt via revolverend* investeren van middelen in plaats van (alleen maar) subsidiëren. De idee is dat met het revolverend uitzetten van middelen, deze middelen in de toekomst in ieder geval gedeeltelijk weer kunnen worden ingezet voor andere projecten. Een lagere overheid is echter geen bank en mag dit ook niet zijn conform de wet Fido. Dit laat onverlet dat een lagere overheid gelden kan uitleenen aan derden in het kader van haar publieke taak.

Voor een goede beheersing van de risico's die zich voordoen bij het uitleenen van geld en/of garanderen van leningen aan derden is het van belang zicht te krijgen welke risico's bij financieringen een rol spelen.

Om als lagere overheden van elkaar te kunnen leren, is vanuit treasury van de provincie Limburg een enquête opgesteld welke wordt uitgezet bij de Limburgse gemeenten. Deze enquête is reeds in de vorm van een interview bij de provincie Noord-Brabant gehouden. De resultaten van een ingevulde enquête zullen in het onderzoeksrapport niet te herleiden zijn tot een specifieke gemeente.

Het doel van deze enquête is een algemeen beeld te krijgen hoe de Limburgse gemeenten het risicomanagement omtrent financieringen hebben ingericht en welke maatregelen daarbij zoal zijn getroffen. Door van elkaars ideeën en voorbeelden kennis te nemen, kan een onderbouwde keuze uit verschillende beheersmaatregelen gemaakt worden. Mijn voorstel is om vanuit de gedachte van het overdragen van kennis over en weer, het afstudeeronderzoek na afronding beschikbaar te stellen aan degenen die dit wensen.

De vragenlijst kan na invulling retour gezonden worden naar cle.hameleers@prvlimburg.nl.

Ik dank de deelnemers alvast hartelijk voor hun input die zeer waardevol zal zijn voor een goede onderbouwing van mijn onderzoek.

	Algemeen over risicomanagement ten aanzien van financieringen*
1.	Wordt in de paragraaf Weerstandsvermogen van de jaarstukken het risico met betrekking tot financieringen* beschreven? ja
2.	Is door de raad een norm vastgesteld welk percentage van het beschikbare weerstandsvermogen* maximaal kan worden uitgezet in de vorm van financieringen? ja

	Aanvraagfase financiering*
3.	Is vastgelegd onder welke voorwaarden de gemeente financieringen verstrekt? ja
4.	Wordt bij het beoordelen van een financieringsaanvraag gewerkt met een checklist? ja
5.	Wordt voor de dossieropbouw van een financiering een checklist gebruikt? ja
6.	Wordt bij iedere financieringsaanvraag een risicoanalyse gemaakt? ja
7.	Indien vraag 6 met 'Ja' is beantwoord, welke methode van risicoanalyse wordt gebruikt?
	Methode risicoanalyse:

	Beheerfase financiering*
8.	Volgen rente- en aflossingsnota's automatisch uit de leningenadministratie? ja
9.	Worden periodieke rapportages, indien overeengekomen in de overeenkomst van financiering, opgevraagd? ja
10.	Is voor de inhoudelijke beoordeling van de periodieke rapportages een checklist aanwezig? nee
11.	Wordt per lening periodiek een risicoanalyse gemaakt, voor de periodieke verantwoording in de Financieringsparagraaf en/of paragraaf Weerstandsvermogen? ja
12.	Vindt periodieke bewaking van gestelde zekerheden (zoals bijvoorbeeld waardering onroerend goed) plaats? nee

Verklaring begrippen

- *Financieringen Instrumenten als (achtergestelde) leningen, voorfinancieringen, waarborgen en garantstellingen. Deze instrumenten worden ingezet indien het publieke belang geen actieve betrokkenheid vereist. Zou wel actieve betrokkenheid gewenst zijn, dan komen instrumenten zoals deelnemingen in beeld;
- *Weerstandsvermogen De relatie tussen de risico's en de financiële dekking van deze risico's: het Geeft de financiële buffer weer die een overheid heeft om eventuele financiële gevolgen van de omschreven risico's op te vangen;
- * Revolverend Het opnieuw kunnen investeren van aflossingen gedaan op financieringen, rente- en provisiebetalingen komen ten gunste van de exploitatie;

Enquêteresultaten samengevat

Aantal verzonden enquêtes: 34

Aantal ingevulde enquêtes: 24

Response: 70,6%

Verwerking response op enquêtevragen getotaliseerd	Totaal 24 ingevuld						
Vraag 1: Wordt in par.Weerstandsvermogen het risico mbt financieringen beschreven?	ja	12	nee	12			
Vraag 2: Is door de raad een norm vastgesteld welk % van het beschikbare weerstandsvermogen max kan worden uitgezet in de vorm van financieringen?	ja	2	nee	22			
Vraag 3: is vastgelegd onder welke voorwaarden de gemeente financieringen verstrekt?	ja	20	nee	4			
Vraag 4: wordt bij beoordelen van een financieringsaanvraag gewerkt met een checklist?	ja	5	nee	19			
Vraag 5: wordt voor de dossieropbouw van een financiering een checklist gebruikt?	ja	3	nee	21			
Vraag 6: wordt bij iedere financieringsaanvraag een risicoanalyse gemaakt?	ja	11	nee	13			
Vraag 7 (alleen als vraag 6 met 'ja' is beantwoord): welke methode wordt dan gebruikt?	maatwerk,	kwalitatief/kwantitatief, niet gevuld, niet gestructureerd					
Vraag 8: Volgen rente- en aflossingsnota's automatisch uit de leningenadministratie?	ja	11	nee	12	niet gevuld 1		
Vraag 9: Worden periodieke rapportages, indien overeengekomen, opgevraagd?	ja	17	nee	6	niet gevuld 1		
Vraag 10: Is voor inhoud.beoordeling van de per.rapportages een checklist aanwezig?	ja	2	nee	22			
Vraag 11: Wordt per lening een risicoanalyse gemaakt voor de periode verantwoording in de Financieringsparagraaf e/o paragraaf Weerstandsvermogen?	ja	8	nee	16			
Vraag 12: Vindt periodieke bewaking van gestelde zekerheden (bv o.g.) plaats?	ja	9	nee	13	niet gevuld 2		

10. Slotverklaring

Hierbij verklaar ik dat ik dit afstudeerwerkstuk zelfstandig heb vervaardigd. Waar gebruik is gemaakt van literatuur of andere bronnen is dit, via bronvermeldingen volgens APA, duidelijk vermeld.

Anita Janken-Hameleers
Mei 2013