



Onderzoek treasurybeleid in Scherpenzeel



EINDRAPPORT

***Rekenkamercommissie
Renswoude/Scherpenzeel/Woudenberg***

Januari 2008

COLOFON

De zes gemeenten Barneveld, Leusden, Nijkerk, Renswoude, Scherpenzeel en Woudenberg hebben vanuit het samenwerkingsverband Vallei-in-Perspectief (ViP) gezamenlijk drie lokale rekenkamercommissies opgezet.

Per 1 september 2005 zijn de drie rekenkamercommissies Barneveld/Leusden, Nijkerk en Renswoude/Scherpenzeel/Woudenberg van start gegaan. Deze commissies hebben een gemeenschappelijk externe voorzitter en een gemeenschappelijk ambtelijk secretaris/ onderzoeker. De secretaris is gedetacheerd bij de gemeente Barneveld. Daarnaast bestaat elke commissie uit twee externe leden. De commissies zijn geïnstalleerd voor de duur van drie jaar. Aan het einde van deze periode besluiten de betrokken gemeenten of de rekenkamercommissies in de huidige vorm worden voortgezet.

Per 1 januari 2006 heeft de gemeente Zeewolde zich aangesloten bij de commissie Barneveld/Leusden.

De rekenkamercommissie Renswoude/Scherpenzeel/Woudenberg bestaat uit de heer J.P.P. van Dort (voorzitter), de heer D.J. Jans (lid) en de heer J.G.W. Scheltinga (lid). De rekenkamercommissie wordt ondersteund door de ambtelijk secretarissen/onderzoekers mevrouw B.C.J. Does en mevrouw P.R. van Putten.

Inhoudsopgave

| | |
|--|-----------|
| Voorwoord | 4 |
| Hoofdstuk 1 Onderzoek treasurybeleid | 5 |
| 1.1 Inleiding | 5 |
| 1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen | 6 |
| 1.3 Onderzoeksaanpak | 6 |
| Hoofdstuk 2 Normenkader | 8 |
| Hoofdstuk 3 Bevindingen in Scherpenzeel | 10 |
| 3.1 Inrichting van de treasuryfunctie 2005-2006 in Scherpenzeel (onderzoeksvraag 1) | 10 |
| 3.1.1 Het treasurybeleid (onderzoeksvraag 1a) | 11 |
| 3.1.2 De procedures (onderzoeksvraag 1b) | 11 |
| 3.1.3 Bewaking van de procedures (onderzoeksvraag 1c) | 12 |
| 3.2 De effectiviteit en efficiency van het treasurybeleid (onderzoeksvraag 2) | 12 |
| 3.2.1 Het bereiken van doelen (onderzoeksvraag 2a) | 12 |
| 3.2.2 De mate waarin werkwijze voldoet aan interne en externe normen (onderzoeksvraag 2b) | 15 |
| 3.2.3 Efficiency treasurybeleid (onderzoeksvraag 2c) | 16 |
| 3.3 Rol van de raad (onderzoeksvraag 3) | 17 |
| Hoofdstuk 4 Constateringen en aanbevelingen | 18 |
| 4.1 Constateringen | 18 |
| 4.2 Aanbevelingen | 19 |
| Bestuurlijke reactie van het college van burgemeester en wethouders | 21 |
| Nawoord Rekenkamercommissie | 22 |

BIJLAGEN

| |
|--|
| Bijlage 1 Overzicht van gehanteerde documenten |
| Bijlage 2 Normenkader |
| Bijlage 3 Toelichting kengetallen |
| Bijlage 4 Respondenten |

Voorwoord

In een gemeente gaat veel geld om: investeringen in een nieuwe woonwijk, het jaarlijkse onderhoud van het groen, de ambtenarensalarissen of bijvoorbeeld de subsidiëring van de lokale voetbalclub om jeugd actief te laten bewegen. Om de dagelijkse gang van zaken te realiseren en de uitvoering van nieuwe plannen mogelijk te maken, is goed geldbeheer van belang. Dat geldt voor iedere gemeente. De treasuryfunctie van een gemeente houdt zich met deze taak bezig.

De gemeente Scherpenzeel kent al enkele jaren een vrij bijzondere situatie met een financieringsoverschot van enkele miljoenen euro's op de bankrekening. Het uitzetten van overtollige middelen binnen de regels van de Wet Fido tegen een aantrekkelijk rendement en het weer op tijd beschikbaar stellen van deze middelen zijn de belangrijkste treasurytaken in Scherpenzeel. De Rekenkamercommissie Renswoude/Scherpenzeel/Woudenberg (RSW) heeft onderzocht of de gemeente haar geld en vermogen op een goede manier beheert.

Oorspronkelijk zou het onderzoek het karakter hebben van een quickscan, maar uiteindelijk is het een volledig rekenkameronderzoek geworden om toch zoveel mogelijk relevante aspecten van het gemeentelijk treasurybeleid in het onderzoek mee te nemen. Het onderzoek heeft geleid tot een aantal aanbevelingen.

De Rekenkamercommissie bevindt zich in een luxe positie om achteraf vanaf een afstand te kijken naar het treasurybeleid in de gemeente en het behaalde rendement op beleggingen door de gemeente. Bij oordelen achteraf is enige relativering op zijn plaats. Bovendien willen we geen afrekenkamer zijn, maar bijdragen aan het verbeteren van het gemeentelijk beleid en de uitvoering daarvan.

De Rekenkamercommissies spreekt de wens uit dat dit onderzoek voor de gemeente een stimulans is om verder invulling te geven aan de treasuryfunctie van de gemeente. Ongeveer anderhalf jaar na afronding van dit onderzoek wil de Rekenkamercommissie kijken in welke mate de aanbevelingen uit dit rapport zijn overgenomen en ingevoerd in de organisatie.

De Rekenkamercommissie is graag bereid een toelichting op het rapport te geven en is benieuwd naar de discussie hierover in de raad. Tot slot wil de Rekenkamercommissie iedereen bedanken die aan dit onderzoek heeft meegewerkt.

Drs. J.P.P. van Dort
Voorzitter Rekenkamercommissies ViP+

Hoofdstuk 1 Onderzoek treasurybeleid

1.1 Inleiding

De treasuryfunctie ofwel de financieringsfunctie wordt steeds belangrijker binnen gemeenten en krijgt geleidelijk aan meer aandacht van gemeenteraden. Dat hangt enerzijds samen met de druk op budgetten, via treasury valt er namelijk geld te verdienen, en anderzijds met de beperkte aandacht in het verleden door het vrij technische karakter van de materie. Daarnaast is mogelijk ook de toenemende aandacht voor integriteit en fraudebestrijding van belang.

Treasury is het vakgebied dat zich bezighoudt met de financierbaarheid en liquiditeit van een organisatie en de daaruit voortkomende financiële risico's.

De doelstellingen van treasury zijn:

1. Verzekeren van duurzame toegang tot financiële markten tegen acceptabele condities.
2. Beschermen van gemeentelijke vermogens- en renteresultaten tegen ongewenste financiële risico's (rente, koersen, krediet en liquiditeit).
3. Minimaliseren van interne verwerkingskosten en externe kosten bij het beheren van geldstromen en financiële posities.
4. Optimaliseren van renteresultaten binnen de kaders van de Wet financiering decentrale overheden (Wet fido) respectievelijk de limieten en richtlijnen van het gemeentelijke treasurystatuut.

De gemeentelijke treasury zoals hier gezien bestaat uit de deelfuncties: gemeentefinanciering, risicobeheer, kasbeheer en debiteuren- en crediteurenbeheer.

De treasuryfunctie van de gemeente komt concreet tot uitdrukking in het treasurystatuut en de treasuryparagraaf in de begroting en jaarrekening. Het treasurystatuut heeft tot doel een formeel kader te scheppen waarbinnen de financierings- en beleggingsactiviteiten van de organisatie dienen plaats te vinden en is daarmee een kader voor het opstellen en het uitvoeren van het treasurybeleid in de begroting. Daarna volgt de verantwoording van de voornemens in de jaarrekening. De gemeente is verplicht een treasuryparagraaf op te nemen in het kader van het Besluit Begroting en Verantwoording. Er moet uit blijken dat de uitvoering van de treasuryfunctie uitsluitend de publieke taak dient, dat het beheer prudent (= verstandig) is en dat aan de kasgeldlimiet en renterisiconorm wordt voldaan.

De gemeenteraad van Scherpenzeel heeft het treasurybeleid als onderwerp aangedragen voor onderzoek door de Rekenkamercommissie¹. De Rekenkamercommissie heeft besloten hier onderzoek naar uit te voeren, waarbij in Scherpenzeel het functioneren en het rendement van het contract met BCM bijzondere aandacht heeft gekregen. (De Rekenkamercommissie heeft daarnaast besloten parallel aan dit onderzoek gelijktijdig de inrichting van de treasuryfunctie in Renswoude te onderzoeken.)

¹ Een van de redenen voor de raad van Scherpenzeel om te vragen naar een onderzoek naar het functioneren van het treasurybeleid was een gevoelsmatig te laag rendement op deze beleggingen.

1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Het doel van dit onderzoek is het verkrijgen van inzicht in de effectiviteit van het treasurybeleid. Daar waar relevant, is ook de doelmatigheid aan bod gekomen. De probleemstelling van dit onderzoek luidt:

'Wat is de effectiviteit van het treasurybeleid van de gemeenten Scherpenzeel?'

Het onderzoek heeft geleid tot een beoordeling van de effectiviteit van het treasurybeleid en indien van toepassing/mogelijk tot aanbevelingen die deze effectiviteit kunnen vergroten. De probleemstelling is uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen:

1. Hoe is de treasuryfunctie van de gemeente ingericht?
 - a. Hoe ziet het treasurybeleid van de gemeente eruit? (Welke doelstellingen?)
 - b. Welke procedures heeft de gemeente opgesteld?
 - c. Hoe bewaakt de gemeente dat de treasuryfunctie wordt uitgevoerd volgens de opgestelde procedures?

2. Is het treasurybeleid effectief en efficiënt?
 - a. In hoeverre worden met de uitvoering van de treasuryfunctie de doelen (de gewenste maatschappelijke effecten) bereikt?
 - b. Werkt de gemeente volgens de opgestelde procesbeschrijvingen en voldoet deze wijze van werken aan (de te stellen) externe en interne normen (zie normenkader hierna)?
 - c. Worden prestaties gerealiseerd met een zo beperkt mogelijke inzet van middelen?

3. Wat is de rol van de raad bij het treasurybeleid?
 - a. Wat is de rol van de raad bij het vaststellen van het treasurybeleid?
 - b. Welke informatie ontvangt de raad over de effectiviteit van het treasurybeleid (behalven van de maatschappelijke effecten)?

De gemeentelijke praktijk is getoetst aan een normenkader, welke de Rekenkamercommissie heeft opgesteld aan de hand van, onder andere, de eigen gemeentelijke documenten en richtlijnen van Scherpenzeel, de Gemeentewet (GW), de algemene wetgeving en richtlijnen over gemeentelijk treasurybeleid en best practices.

1.3 Onderzoeksaanpak

In dit onderzoek heeft de Rekenkamercommissie zich gericht op de treasuryfunctie² van de gemeente Scherpenzeel in de periode 2005 tot en met 2006.

In het vooronderzoek zijn de onderzoeksvragen getoetst bij de raad, de gemeentesecretaris en het hoofd Financiën van de gemeente.

² Inclusief de twee gerelateerde aspecten: de wijze van behandeling en bewaking van door de gemeente gegarandeerde geldleningen en het betaalproces in de gemeente.

De Rekenkamercommissie heeft het onderzoek volgens de volgende stappen uitgevoerd:

A. Opstellen normenkader

De Rekenkamercommissie heeft een normenkader opgesteld op basis van relevante landelijke wet- en regelgeving, eigen gemeentelijke richtlijnen en best practices. De Rekenkamercommissie heeft met het opstellen van het normenkader onderzoeksvraag 1 en 3 en 2b beantwoord (voor wat betreft het vaststellen van de norm).

B. Documentenonderzoek

De Rekenkamercommissie heeft de beschikbare informatie over de treasuryfunctie van de gemeente geïnventariseerd (gemeentelijke regelgeving en uitvoering). Daarbij is in het onderzoek onder andere gekeken naar (indien aanwezig):

- programmabegrotingen, programmarekeningen en voor- en najaarsnota's 2005 en 2006
- opgaven kasgeldlimiet en renterisiconorm 2005 en 2006
- overzicht verstrekte en gegarandeerde leningen 2005 en 2006
- treasurystatuut
- financiële beheersverordening ex art. 212 GW
- accountantsrapporten
- relevante AO/IC-documenten
- andere relevante beleidsnota's, rapportages of verslagen

Een volledig overzicht is opgenomen in bijlage 1.

De Rekenkamercommissie heeft het documentenonderzoek gebruikt voor het deels beantwoorden van alle onderzoeksvragen.

C. Diepte-interviews

Aanvullend op de interviews uit het vooronderzoek heeft de Rekenkamercommissie met de volgende betrokken beleidsambtenaren en de bestuurder een diepte-interview gehouden (bijlage 4):

- wethouder financiën
- hoofd financiën
- ambtenaar belast met de kassiersfunctie

De Rekenkamercommissie heeft de onderzoeksvragen 2 en 3 beantwoord met de resultaten van deze diepte-interviews en de resultaten uit het documentenonderzoek (stap B).

Na deze diepte-interviews heeft de Rekenkamercommissie haar rapportage opgesteld en heeft aansluitend de hoor- en wederhoor plaatsgevonden.

Hoofdstuk 2 Normenkader

De Rekenkamercommissie heeft het normenkader opgesteld op basis van relevante nationale wetgeving en de eigen gemeentelijke richtlijnen. Daarnaast is een aantal zaken verder uitgewerkt op basis van gangbare opvattingen over correcte functiescheiding, documentatie en verantwoording. Het normenkader geeft daarmee een beschrijving van de externe en interne normen gesteld worden of gesteld zouden moeten worden aan de treasuryfunctie van een gemeente. De Rekenkamercommissie beoordeelt het treasurybeleid van de gemeente Scherpenzeel op basis van dit normenkader.

Het normenkader wordt in onderstaande tabel weergegeven. Voor een uitgebreide uitwerking van het normenkader verwijzen wij naar bijlage 2.

tabel 2.1: normenkader treasurybeleid

| A: Wettelijke regelgeving: | <i>Toelichting</i> |
|---|---|
| - Verordening ex. art. 212 GW aanwezig | Iedere gemeente moet een beheerverordening hebben. Hierin wordt het beleid, beheer en organisatie van de financiële functie vorm gegeven. Deze verordening dient door de raad te worden vastgesteld. |
| - BBV art. 13: in begroting paragraaf financiering aanwezig | De begroting bevat een paragraaf financiering, waarin in ieder geval de beleidsvoornemens ten aanzien van het risicobeheer van de financieringsportefeuille moeten zijn benoemd. |
| - BBV art. 26: in jaarverslag treasury-verslag t.o.v. begroting aanwezig | Het jaarverslag bevat een paragraaf financiering, waarin de gemeente verantwoording aflegt over wat in de overeenkomstige paragraaf in de begroting is opgenomen. |
| - Wet Fido: treasurywet aanwezig | Het treasurywet bevat een beschrijving van het treasurybeleid en de financiële organisatie en daarmee samenhangende verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn beschreven. |
| - Wet Fido: informatie over renterisiconorm in jaarrekening | Deze norm stelt een eis aan de samenstelling van de leningenportefeuille en moet in de jaarrekening worden vermeld. |
| - Wet Fido: informatie over kasgeldlimiet aanwezig | Deze norm stelt een eis aan de verhouding tussen kort en lang aangetrokken geldleningen en moet ieder kwartaal worden bepaald. |
| - Wet Fido: financiering dient publieke taak, heeft prudent karakter en is niet gericht op genereren van inkomen door het lopen van overmatig risico. | Gemeenten zijn beperkt in de mate van risico die beleggingen mogen opleveren. In de kern komt dat neer op het beperken van de toepasbare instrumenten tot deposito's en obligaties bij instanties met een zeer beperkt risico op faillissement en niet uitbetaling van beleggingen. |

| B: "Common sense spelregels": | |
|--------------------------------------|--|
| Vormgeving en uitvoering AO/IC, van: | AO/IC moet vastgelegd zijn. |
| 1) Financiering | - procedurebeschrijving - beoordelen hoogte bedrag en noodzaak in tijd op basis van goede planning |
| 2) Garanties | - procedurebeschrijving verlenen - beoordeling - bewaking van gegarandeerde instellingen |
| 3) Betalingsverkeer | - procedurebeschrijving - functiescheiding: 'vier-ogen-principe' - controle/bewaking |
| 4) Inkoopbeleid | Er moeten meerdere offertes aangevraagd zijn (treasurystatuut). |
| Wijze van verantwoording | Verantwoording over uitvoering van gemandateerde bevoegdheden. |
| C: Overig | |
| Rol van de raad | De raad heeft een kaderstellende en controlerende taak. Uit de kaderstelling vloeit voort het neerzetten van spelregels (verordeningen) en targets voor het college en de organisatie. De controlerende rol uit zich in een daadwerkelijke aandacht voor zaken in de sfeer van de treasury, hetzij direct, hetzij indirect (via accountant of anders). |
| Het bereiken van doelen | De gemeente heeft een overall doelstelling voor het treasurybeleid geformuleerd en vervolgens een detaildoelstelling per onderdeel van de treasuryfunctie (risicobeheer, gemeentefinanciering, kasbeheer, debiteuren- en crediteurenbeheer). De doelstellingen zijn SMART ³ geformuleerd. |

³ SMART staat voor Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden.

Hoofdstuk 3 Bevindingen in Scherpenzeel

In dit hoofdstuk beantwoorden we de onderzoeksvragen, op basis van het vooronderzoek, het documentenonderzoek en de aanvullende face-to-face interviews.

In paragraaf 1 gaan wij in op de inrichting van de treasuryfunctie in Scherpenzeel (*onderzoeksvraag 1*). Daarbij komen de onderdelen treasurybeleid (3.1.1), de procedures (3.1.2) en de bewaking van de procedures (3.1.3) aan de orde. In paragraaf 2 kijken wij naar de effectiviteit (3.2.1) en efficiency (3.2.2) van het treasurybeleid op basis van het normenkader uit hoofdstuk 2 en het treasurybeleid in de praktijk (*onderzoeksvraag 2*). Vervolgens komt de rol van de gemeenteraad aan bod in paragraaf 3 (*onderzoeksvraag 3*).

3.1 Inrichting van de treasuryfunctie 2005-2006 in Scherpenzeel (onderzoeksvraag 1)

De gemeente Scherpenzeel kent al een aantal jaren een "saldo op de spaarrekening". Dit is in gemeenteland toch redelijk bijzonder. In het verleden heeft de gemeente door een aantal verkopen (o.a. het woningbedrijf) aanzienlijke cashresultaten gerealiseerd. Hierdoor zijn veel liquide middelen beschikbaar gekomen. In Scherpenzeel is het aantrekken van financieringsmiddelen daardoor niet aan de orde, wel het beheer van overtollige financieringsmiddelen. Het beleid van de gemeente is gericht op het inrichten van een kleine en capabele ambtelijke organisatie. Zaken die niet tot de kerntaken behoren, zoals ook het beheer van langdurig beschikbare middelen, zijn uitbesteed.

Onderstaande tabel schets de financiële contouren van de gemeente Scherpenzeel. De belangrijkste gegevens voor dit onderzoek zijn hierin opgenomen. De omvang van activiteiten geeft redelijk weer welke risico's de gemeente in die sfeer loopt. Daarnaast valt hieruit globaal op te maken met welke regelmaat en omvang zaken zich voordoen.

Tabel 3.1: Financiële contouren Scherpenzeel 2005 (bron: jaarrekening 2005)

| Kengetallen | In 1000 € | In € per inwoner |
|--|-----------|------------------|
| Beleggingen (boekwaarde) | 18.431 | 2.056 |
| Baten over beleggingen | 477 | 53 |
| Kosten van beleggingen | 36 | 4 |
| Rente-baten en lasten (over kasgeld) | n.v.t. | n.v.t. |
| Geldleningen o/g, restant hoofdsom | n.v.t. | n.v.t. |
| --waarvan t.b.v. woningbouw | n.v.t. | n.v.t. |
| Bedrag geldleningen aangetrokken in 2005 | n.v.t. | n.v.t. |
| Restant hoofdsom verstrekte garanties | 19.346 | 2.159 |
| --waarvan t.b.v. woningbouw | 17.887 | 314 |
| Hoogte kasgeldlimiet ⁴ | 865 | 965 |
| Renterisiconorm ⁵ | 500 | 558 |

⁴ Zie bijlage 3 voor een toelichting op dit kengetal.

⁵ Zie bijlage 3 voor een toelichting op dit kengetal.

3.1.1 Het treasurybeleid (onderzoeksvraag 1a)

De raad heeft op 18 december 2003 de verordening ex. artikel 212 GW en het treasurystatuut 2004 vastgesteld.

Het treasurybeleid in Scherpenzeel bestaat uit een viertal componenten, te weten⁶:

- aantrekken van gelden, voor zowel de lange als de korte termijn;
- uitzetten van gelden, voor zowel de lange als de korte termijn;
- verlenen van gemeentegaranties voor leningen;
- betalingsverkeer, giraal, beperkt chartaal.

Voor de uitvoering van dit beleid zijn door de gemeenteraad de volgende doelen gesteld⁷:

- a. aantrekken van voldoende financiële middelen en uitzetten van overtollige gelden;
- b. beheersen van risico's verbonden aan de financieringsfunctie;
- c. zoveel mogelijk beperken van kosten van leningen en het bereiken van voldoende rendement op uitzettingen;
- d. het beperken van de interne verwerkingskosten en externe kosten bij het beheren van geldstromen en de financiële posities.

In het treasurystatuut zijn overigens andere doelstellingen (beperkter) voor het treasurybeleid geformuleerd. De *overall* doelstelling die in het treasurystatuut wordt genoemd, is:

- a. De organisatie van voldoende financiële middelen voorzien en het streven naar voldoende liquiditeit (de mate waarin de direct opeisbare schulden tijdig kunnen worden voldaan) en solvabiliteit (de mate waarin alle schulden kunnen worden voldaan bij een eventuele liquidatie).
- b. Het nastreven van een financiële rentabiliteit (het aantrekken van middelen tegen zo laag mogelijke kosten, het uitzetten van middelen tegen zo hoog mogelijke opbrengsten, het gebruik maken van marktontwikkelingen).

3.1.2 De procedures (onderzoeksvraag 1b)

Binnen de gemeentelijke organisatie is een aantal procedures vorm gegeven om de door de raad gestelde normen uit te voeren en te bewaken. Deze procedures hebben een weinig formeel karakter en zijn procesafspraken die niet of nauwelijks op papier staan. Uit de aftekening van stukken blijkt wel dat er controle is. Verder heeft een groot deel van de bescherming plaats via de inrichting van het financiële systeem en het elektronische betalingsverkeer. Waarbij tegelijkertijd moet worden opgemerkt dat deze inrichting door dezelfde ambtenaren plaats heeft (gehad) die verantwoordelijk zijn voor het hele financiële verkeer.

De gemeente Scherpenzeel is qua aard en omvang groot genoeg om een gemeentelijke organisatie te hebben waarin functiescheiding en professionele kennis geborgd worden. Deze functiescheiding heeft in Scherpenzeel ook vorm gekregen. Onder bijzondere omstandigheden (vacatures, vakanties en ziekte) dienen soms aanvullende maatregelen genomen te worden.

⁶ Treasurystatuut 2004, gemeente Scherpenzeel.

⁷ Begroting en verordening ex GW 212 art. 13.

3.1.3 Bewaking van de procedures (onderzoeksvraag 1c)

De bewaking van de procedures heeft plaats door de controleslagen bij het afwickelen van stukken voor het betalingstraject en aanverwante zaken. Dat krijgt meestal vorm door parafen op betaalstukken (al dan niet gedigitaliseerd via een elektronische paraaf). De controle komt dus tot uitdrukking in de “ongeschreven regel” onder de bevoegden dat acties alleen plaats mogen vinden als door een of twee anderen controleparafen zijn gezet.

In de optimale situatie zijn dergelijke procedures en de daaraan gekoppelde controleslagen beschreven in door het college vastgestelde documenten. Daarvan is in Scherpenzeel geen sprake.

3.2 De effectiviteit en efficiency van het treasurybeleid (onderzoeksvraag 2)

3.2.1 Het bereiken van doelen (onderzoeksvraag 2a)

De doelstellingen van het treasurybeleid in Scherpenzeel zijn beschreven in paragraaf 3.1.1.. De gemeente heeft een *overall* doelstelling geformuleerd in het treasurystatuut, maar deze is niet SMART⁸-geformuleerd. Een verdere uitwerking naar de onderdelen van de treasuryfunctie (risicobeheer, gemeentefinanciering, kasbeheer, debiteuren- en crediteurenbeheer) heeft niet plaatsgevonden. De detaildoelstellingen voor de verschillende onderdelen van het treasurybeleid zijn daarom niet beschreven in het treasurystatuut.

Hieronder geeft de Rekenkamercommissie per doelstelling aan in hoeverre deze is behaald.

Doelstelling 1. Geld beschikbaar hebben voor de uitvoering van taken.

Dit primaire doel is/wordt in Scherpenzeel gerealiseerd. Overigens is dat volledig naar verwachting gezien het financieringsoverschot in de gemeente.

Doelstelling 2: Het beheersen van risico's.

Het bereiken van het secundaire doel geeft een minder duidelijk beeld. De gemeente garandeert een aantal leningen, met name in de sfeer van woningbouw, maar heeft daar geen actief zicht op⁹. Het risicoprofiel is, mede door de waardestijging van vastgoed, op zich beperkt. Daarnaast houdt het ministerie VROM daar ook nog toezicht op. Maar dat zegt weinig over de stabiliteit van de betreffende organisatie en de kans dat de gemeente uiteindelijk toch wordt aangesproken op nakoming van schuldrestanten. De Rekenkamercommissie ervaart de risicobeheersing rond het betalingsverkeer als niet optimaal. Regels daarvoor ontbreken, evenals een daaruit voortvloeiende formeel vastgelegde controle.

Doelstelling 3: Gelden zo goedkoop als mogelijk kunnen aantrekken c.q. het renderend uitzetten van gelden: een optimale opbrengst¹⁰

kort geld (< 1 jaar)

Het beantwoorden van de vraag of de optimale opbrengst wordt behaald voor kort geld is redelijk eenvoudig: aangezien de BNG vrijwel altijd de beste partij is om geld van te lenen, wat

⁸ SMART staat voor Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden.

⁹ De rekenkamercommissie heeft ook geen stukken in de organisatie aangetroffen, waaruit blijkt dat de gemeente bewust en gemotiveerd (naar raad/accountant) afziet van beheersing.

¹⁰ De rekenkamercommissie besteedt bijzondere aandacht aan het functioneren van het contract met BCM en het rendement daarop, omdat de raad van Scherpenzeel - in haar verzoek aan de rekenkamercommissie om het treasurybeleid van de gemeente te onderzoeken - een gevoelsmatig te laag rendement ervaart op deze beleggingen.

samenhangt met de AAA-status van de bank, is het daarmee vrijwel ook altijd de slechtste partij om geld aan uit te lenen.

Het uitzetten van kort geld gaat min of meer automatisch via het mantelcontract dat de gemeente heeft met de BNG. Een hoger rendement valt bij een andere bank ongetwijfeld te halen maar is veelal niet mogelijk omdat het mantelcontract aangeeft dat dit slechts mogelijk is met een verschil van vijf basispunten (= 0,05%) ten opzichte van BNG-rendement. Daarnaast is het de vraag of de hoeveelheid werk en de omvang van de geldstroom een écht groot rendement op zou leveren. Dat temeer omdat dit ook een aantal, aanvullende stappen in het elektronisch betalingsverkeer zou vergen. Er heeft, voor zover uit de dossiers blijkt, geen échte afweging plaats gevonden over de kosten en baten van dit contract, bijvoorbeeld in termen van een aanbesteding of het opvragen van meerdere offertes.

lang geld (> 1jaar)

Bijzonder in Scherpenzeel is de situatie voor het uitzetten van lang geld. Scherpenzeel heeft het beheer van het kapitaal uitbesteed aan BNG Capital Management (BCM). Dit contract is per 1 juli 2003 van kracht. Overweging bij het aangaan van het contract was dat dergelijk kapitaalbeheer een activiteit was, waarvoor bij de gemeente kennis noch capaciteit aanwezig was om dit zelf goed uit te voeren. Op basis van het contract is het beheer overgedragen aan BCM, die in overleg met de gemeente het geld belegt. Voor deze activiteiten wordt een beheerfee in rekening gebracht (0,2 % van het belegde kapitaal). Er is géén sprake van een gegarandeerde rente-opbrengst over de beleggingen, wel wordt jaarlijks een indicatie van de rente-opbrengst afgegeven. Deze indicatie wordt ook meegenomen in de begroting. Eventuele bijstelling van de geraamde opbrengst vindt plaats op basis van de tussenrapportages van BCM. De rapportage over het rendement heeft normaliter alleen betrekking op de bruto-opbrengst. De beheerfee wordt op een andere post geboekt. Binnen het contract bestaat een mogelijkheid het risicoprofiel aan te passen. Het gaat hier om het zogenaamde VAR-niveau¹¹. De gemeente (college) kan hiermee variëren en door het kiezen voor een hogere VAR (dus meer risico) een hoger rendement proberen te realiseren.

Scherpenzeel heeft een portefeuille met obligaties overgedragen aan BCM. Op het moment van de start van het contract was sprake van de overdracht van een portefeuille van een totaalbedrag van € 24,0 miljoen (aankoop) of € 20,2 miljoen (dagwaarde). Het geld was belegt in obligaties van de Staat, BNG, ING en Commerzbank. De gemeente had deze belegging zelf tot stand gebracht met advies van een bank. De resterende looptijd van deze beleggingen varieerde van nul tot zes jaar. Dit was ook een van de redenen van de gemeente om uit te kijken naar een andere vorm van beheer. Er waren op dat moment namelijk geen redenen om aan te nemen dat het geld op korte termijn ingezet zou moeten worden voor investeringen.

Het rendement op de beleggingen voor (juli) 2003 was hoger (eigen beheer), dan in de jaren 2004 en 2005 (2,01 resp. 2,66; BNG beheer) en dus ook de budgettaire ruimte die dit voor de gemeente opleverde. Het rendement van de laatste jaren viel de gemeente tegen¹², wat reden is geweest om in 2006 met BCM contact op te nemen over de hoogte van de jaarlijkse vergoeding voor het beheer van het geld. Voor BCM is het gesprek aanleiding geweest om de gemeente tegemoet te komen in de betaalde kosten aan beheerfee. Zowel in eenmalig opzicht, als meer recent in de vorm van een prestatievergoeding.

Vergelijking van rendementen

Als gemeente is Scherpenzeel volgens de wet Fido niet toegestaan om te speculeren. Dit beperkt de beleggingsmogelijkheden aanzienlijk.

¹¹ VAR staat voor Value At Risk, feitelijk het potentiële risico dat wordt gelopen op een “verlies”.

¹² BCM had op basis van haar expertise voorspellingen afgegeven over het te realiseren rendementen voor de gemeente. Deze voorspellingen kwamen niet uit.

Wat kan er dan wel? De kern van de spelregels zoals neergelegd in de Wet Fido is dat een overheid geen risico mag lopen met de beleggingen. In de kern komt dat neer op het beperken van de toepasbare instrumenten tot deposito's en obligaties bij instanties met een zeer beperkt risico op faillissement en niet uitbetaling van beleggingen. Beide instrumenten zijn in principe leningen u/g¹³ ("spaarrekening") waarbij voor een looptijd een rentevergoeding is afgesproken. Deze leningen zijn ook verhandelbaar, waardoor onder veranderende marktomstandigheden het interessant kan zijn om de instrumenten te verkopen.¹⁴

Voor een vergelijking van de behaalde rendementen wordt in tabel 3.2 het bruto-rendement in Scherpenzeel (via BCM) afgezet tegen:

1. het rendement op een staatslening: de ijkpunten die zouden hebben gegolden indien in een staatslening was gestapt;
2. het rendement als iedere drie maanden het geld weer voor drie maanden vast zou zijn gezet tegen 3 maands Euribor (als makkelijk referentiepunt).

Tabel 3.2: Vergelijking rendementen¹⁵

| | Bruto-rendement Scherpenzeel (BCM) | Staat-10 | Euribor-3m |
|-----------|---|-----------------|-------------------|
| 2005 | 2,01 % | 3,4 % | 2,2 % |
| 2006 | 2,66 % | 3,8 % | 3,1 % |
| Gemiddeld | 2,34 % | 3,6 % | 2,7 % |

In eerste instantie lijkt een dergelijke vergelijking een zekere overeenkomst te hebben met de vergelijking tussen appels en peren. Het gaat om allerlei variërende termijnen waarbinnen de beleggingen spelen. In de praktijk valt dat echter mee. De kernbelegging van Scherpenzeel bestond uit een groot bedrag voor lange termijn en daarnaast een kleiner bedrag voor middellange termijn. Voor de grote lange termijn belegging is de staatsobligatie een goede benchmark, ook al omdat de rendementsverschillen bij looptijden boven de vijf jaar niet erg groot zijn. De referentie voor het korte termijn deel met driemaands Euribor is wat aan de lage kant. Dit compenseert echter enerzijds de vergelijking voor het lange termijn geld met de staatslening. En anderzijds zijn de verschillen in rendement op de diverse Euribortermijnen ook niet veel meer dan 0,1 of 0,2 procentpunt. De Rekenkamercommissie is daarnaast van mening dat het doen van beleggingen in de genoemde alternatieven weinig kennis, kunde en capaciteit van de organisatie vergen.

De Rekenkamercommissie constateert dat achteraf gezien het behaalde rendement in Scherpenzeel niet bijzonder gunstig is, op basis van de vergelijking van rendementen in tabel 3.2.

Functioneren BCM-contract

Gegeven deze ongunstige vergelijking voor Scherpenzeel is de vraag relevant op welke wijze het BCM-contract functioneert en of dit een hogere waarde heeft of zou moeten hebben voor Scherpenzeel.

¹³ Uitgeleend geld.

¹⁴ Bijvoorbeeld als de rente daalt en een hoger-rentend deposito dus interessant wordt om aan te kopen tegen een extra vergoeding voor derden. Omgekeerd kan de dagwaarde uiteraard ook dalen.

¹⁵ De cijfers zijn ongewogen benaderd over de gehele periode, alsof er één vast bedrag aan beleggingen was. In de praktijk was hiervan niet volledig sprake, maar gegeven de kleine omvang van de verschillen heeft dit weinig invloed op strekking van de vergelijking. De BCM-cijfers betreffen de bruto-opbrengst, dus vóór aftrek van beheerfee en dergelijke.

In het contract met BCM is bepaald dat zij voor Scherpenzeel de beleggingsportefeuille beheert. BCM doet voorstellen tot verkoop en aankoop om het rendement van de portefeuille te verbeteren. Dit is de kern van het contract. Bij de keuze van beleggingen spelen twee belangrijke factoren een rol: hoe lang is het geld beschikbaar (informatie hierover wordt verkregen via een zogeheten liquiditeitsplanning) en inzicht in de markt.

In Scherpenzeel is er geen goede liquiditeitsplanning aanwezig die inzicht geeft in bedragen en termijnen. De planning wordt jaarlijks opgemaakt en tussentijds niet geactualiseerd. Door variatie in investeringsmomenten is de planning al vlug achterhaald. De planning heeft een globaal karakter waardoor adequate sturing niet mogelijk is. Door het ontbreken van een goede liquiditeitsplanning is er geen goed inzicht in de periode dat geld belegd kan worden. Inzicht hierin is een randvoorwaarde voor efficiënt beleid, temeer omdat niet alleen het lang beschikbare geld via het BCM-beheer loopt, maar ook gelden met een looptijd van één jaar en korter. Daarnaast is het opvallend op dat BCM verschuivingen in de portefeuille altijd aan de gemeente voorlegt ter beoordeling en goedkeuring. De gemeente heeft daarmee wél een redelijke invloed op de beleggingsbeslissing, terwijl het uitgangspunt voor uitbesteding juist was dat de gemeente geen kennis in huis had om goed te kunnen beleggen. (Hier lijkt sprake te zijn van een lichte frictie tussen uitgangspunten en realisatie!)

3.2.2 De mate waarin werkwijze voldoet aan interne en externe normen (onderzoeksvraag 2b)

In tabel 3.3 geeft de Rekenkamercommissie haar bevindingen weer over de mate waarin de gemeente werkt volgens de interne en externe normen.

tabel 3.3: Bevindingen

| A: Wettelijke regelgeving: | <i>beoordeling</i> |
|--|--|
| Verordening ex. art. 212 GW aanwezig | + |
| BBV: - art. 13: in begroting paragraaf financiering aanwezig - art. 26: in jaarverslag treasury-verslag t.o.v. begroting aanwezig | + + |
| Wet Fido: - treasurystatuut aanwezig - informatie over renterisiconorm in jaarrekening - informatie over kasgeldlimiet aanwezig | + + + |
| B: “Common sense spelregels”: | |
| Vormgeving en uitvoering AO/IC vastgelegd | - |
| 1) Financiering: - beoordelen hoogte bedrag - beoordelen noodzaak in tijd - procedurebeschrijving | n.v.t. ¹⁶ n.v.t. n.v.t. |

¹⁶ Aspecten rond financiering (geld aantrekken, zie tabel normenkader) spelen niet door de specifieke financiële positie van de gemeente.

| | |
|---|--|
| 2) Garanties: - beoordeling en procedurebeschrijving verlenen - bewaking van gegarandeerde instellingen | 0 0 |
| 3) Betalingsverkeer - procedurebeschrijving - functiescheiding: 'vier-ogen-principe' - controle/bewaking | - 0 0 |
| 4) Inkoopbeleid, meerdere offertes | 0 |
| Wijze van verantwoording | 0 |
| Legenda: + 0 - | <i>aanwezig/vorm aan gegeven</i> <i>geconstateerd, maar uitvoering is niet optimaal/ heeft verbetering</i> <i>is niet aanwezig/wordt niet gedaan</i> |

Scherpenzeel hanteert niet of nauwelijks procesbeschrijvingen aangaande de treasuryfunctie in de gemeente. De Rekenkamercommissie constateert daarom dat de uitvoering van de treasuryfunctie voor wat betreft de "common sense spelregels"¹⁷ niet optimaal is. De gemeente voldoet in de uitvoering van de treasuryfunctie wel aan de landelijke wetgeving.

3.2.3 Efficiency treasurybeleid (onderzoeksvraag 2c)

Bij het beantwoorden van de vraag of prestaties gerealiseerd worden met een zo beperkt mogelijke inzet van middelen zijn twee elementen van belang. Enerzijds de formatie-omvang en bijbehorende kosten voor de reguliere activiteiten en anderzijds de kosten en baten van de BCM-constructie.

Formatie-omvang en bijbehorende kosten voor de reguliere activiteiten

De reguliere beheeractiviteiten van beleggingen vragen weinig personeel en inzet van overige middelen. Dat hangt ook samen met het beleid van de gemeente om de formatieomvang beperkt te houden. De Rekenkamercommissie constateert wel dat de controleerbaarheid en beheersbaarheid van activiteiten hierdoor niet optimaal zijn geredeneerd vanuit het doel een optimale procesvoortgang en functiescheiding na te streven.

Efficiency BCM-activiteiten

Het beoordelen van de efficiency van de BCM-activiteiten is lastiger. De efficiency zou de meerwaarde moeten zijn van enerzijds de kosten en baten van de huidige constructie met BCM en anderzijds de prijs van het zelf doen. Zie de volgende tabel 3.4.

¹⁷ De in de praktijk algemeen geldende regels over de vormgeving en uitvoering van de administratieve organisatie en interne controle.

Tabel 3.4: vergelijking tussen uitbesteden via BCM en zelf doen

| Uitbesteden via BCM-constructie | Zelf Doen |
|---|--|
| <p>Uit tabel 3.2 op pagina 12 (de rendementsvergelijking) blijkt dat er sprake is van een matig rendement via de BCM-constructie.</p> <p>Daarnaast moet Scherpenzeel een handlingfee voor BCM betalen.</p> <p>Ook is de gemeente zelf toch nog steeds betrokken bij het traject en dient de organisatie daartoe kennis in huis te hebben.</p> | <p>De Rekenkamercommissie schat in dat wanneer de gemeente de activiteiten zelf ter hand zou nemen (als onderdeel van de lopende werkzaamheden) extra formatieruimte niet of nauwelijks aan de orde is. De gemeente moet immers ook nu onder de BCM-constructie al aandacht schenken aan de materie (door ambtenaren en wethouder) waardoor een basisbetrokkenheid reeds aanwezig is.</p> <p>De gemeente zou daarnaast ten behoeve van de adequate sturing een goede investerings- en liquiditeitsplanning moeten ontwikkelen.</p> |

De Rekenkamercommissie constateert op basis van bovenstaande vergelijking dat er feitelijk sprake is van een inefficiënte situatie.

3.3 Rol van de raad (onderzoeksvraag 3)

In deze paragraaf beschrijft de Rekenkamercommissie de rol van de raad bij het vaststellen van het treasurybeleid (onderzoeksvraag 3a) en de informatieverstrekking aan de raad over de effectiviteit van het treasurybeleid (onderzoeksvraag 3b).

Kaderstelling

De rol van de raad bij de kaderstelling is beperkt. Afgezien van de gebruikelijke normen zoals aangegeven in de begroting en het treasurystatuut is er geen sprake van actieve kaderstelling.

Informatievoorziening

Het college heeft de gemeenteraad toentertijd geïnformeerd over haar keuze voor BCM als externe beheerder van de gemeentelijke beleggingen. Vervolgens bestede de raad weinig aandacht aan de uitwerking van deze uitbesteding. De afgelopen jaren ontvingen raadsleden via de begroting, tussenrapportages en de jaarrekening informatie over verwachte en behaalde rendementen. Via vaststelling van deze rapportages stemde de gemeenteraad, weliswaar impliciet, feitelijk in met het beheer. De raad stelde geen verdere kaders.

De Rekenkamercommissie merkt wel op dat vanuit de raad het verzoek aan de Rekenkamercommissie is gedaan dit onderwerp aan een onderzoek te onderwerpen. Dit voorliggende rapport is het antwoord op dit verzoek.

Hoofdstuk 4 Constateringen en aanbevelingen

4.1 Constateringen

De Rekenkamercommissie constateert het volgende ten aanzien van het treasurybeleid in Scherpenzeel (indeling naar onderzoeksvragen):

1. Hoe is de treasuryfunctie van de gemeente ingericht?

1a. Hoe ziet het treasurybeleid van de gemeente eruit?

Het treasurybeleid van Scherpenzeel is vastgelegd in de financiële verordening ex art. 212 GW van de gemeente en het treasurystatuut. De gemeente voldoet daarmee aan de gestelde vereisten in de landelijke wetgeving, maar kan de inrichting van de treasuryfunctie nog beter vormgeven.

1 b. Welke procedures heeft de gemeente opgesteld?

Er is geen sprake van een vastgelegde AO/IC. Dit beperkt de controleerbaarheid van acties. Daardoor ontbreekt ook een handzaam document voor taakoverdrachten.

1 c. Hoe bewaakt de gemeente dat de treasuryfunctie wordt uitgevoerd volgens de opgestelde procedures?

De bewaking van (gebruikers van) verstrekte garanties is beperkt.

2. Is het treasurybeleid effectief en efficiënt?

2a. In hoeverre worden met de uitvoering van de treasuryfunctie de doelen (de gewenste maatschappelijke effecten) bereikt?

- De Rekenkamercommissie beoordeelt de effectiviteit als matig, wat in belangrijke mate wordt bepaald door het niet behalen van een meer optimale opbrengst op beleggingen.
 - Achteraf gezien is er geen sprake van een bijzonder gunstig rendement voor de beleggingen afgezet tegen twee redelijk relevante benchmarks.
 - De handlingfee voor BCM is substantieel in relatie tot de feitelijke opbrengst.
 - Het contract met BCM is vrij eenvoudig te beëindigen.
- Door de wet Fido wordt de gemeente wezenlijk beperkt in de beleggingsmogelijkheden. Hierdoor is het moeilijk een rendement te halen dat ook maar in de buurt komt van AEX-ontwikkelingen.
- De risicobeheersing rond het betalingsverkeer is niet optimaal. Regels daarvoor ontbreken, evenals een daaruit voortvloeiende formeel vastgelegde controle. Dit is opmerkelijk in een gemeente van deze omvang, temeer omdat het beschrijven en uitvoeren hiervan niet bijzonder gecompliceerd is.

2 b. Werkt de gemeente volgens de opgestelde procesbeschrijvingen en voldoet deze wijze van werken aan (de te stellen) externe en interne normen?

- Er is sprake van een zeer globale liquiditeitsplanning, waardoor een goed onderbouwde keuze van beleggingstermijnen nauwelijks mogelijk is. Dat terwijl juist die termijnen zeer bepalend zijn voor het rendement.
- Het ontbreekt de gemeente aan een formele rentevisie (zie treasurystatuut) waardoor het lastig is om een consequent beleggingsgedrag vorm te geven. Het is niet voldoende dat de uitvoerende partij (BCM) die wellicht wel heeft, want uiteindelijk wordt de gemeente toch om een eindoordeel gevraagd.

- De gemeente voldoet in de uitvoering van de treasuryfunctie aan de landelijke wetgeving. De uitvoering van de treasuryfunctie voor wat betreft de "common sense spelregels"¹⁸ is niet optimaal. Zie tabel 3.3 pag. 14.
- 2 c. *Worden prestaties gerealiseerd met een zo beperkt mogelijke inzet van middelen?*
- De Rekenkamercommissie beoordeelt het treasurybeleid als matig efficiënt, wat in belangrijke mate wordt bepaald door de omgang met de beleggingen.
 - De gemeente is in belangrijke mate zelf nog betrokken bij het beleggingsbeleid door BCM. Gegeven het door de gemeente gesignaleerde gebrek aan kennis en inzicht is dat opvallend.

3. Wat is de rol van de raad bij het treasurybeleid?

De sturende en controlerende rol is aanvankelijk niet bijzonder sterk ingevuld. De Rekenkamercommissie beschouwt het als een positieve proactieve actie van de raad om via een onderzoeksvraag aan de Rekenkamercommissie invulling te geven aan de "haalplicht" van de raad van informatie over het functioneren van het beheer en het in beeld krijgen van alternatieve oplossingen.

4.2 Aanbevelingen

De Rekenkamercommissie doet de volgende aanbevelingen ten aanzien van:

1. De inrichting van de treasuryfunctie

- Leg een aantal procedures en processen vast in de organisatie om de (externe) controleerbaarheid ervan mogelijk te maken. Voordeel daarvan is tevens dat daarmee een (beperkt) frauderisico verder wordt ingeperkt. Daarnaast dienen dergelijke beschrijvingen voor een makkelijkere overdracht van werkwijzen in een organisatie.
- Ga over tot een systematische bewaking van de verstrekte garanties en dus de (financiële) positie van de instellingen waaraan die verstrekt zijn. Op die wijze is er zekerheid over een wellicht correct intuïtief gevoel dat "het allemaal wel goed zal zitten".

2. De efficiency en effectiviteit van de treasuryfunctie

- Neem het beleggingsbeleid weer in eigen hand. Wanneer de gemeente invulling geeft aan het maken van een goede liquiditeitsplanning én het formuleren van een rentevisie (waartoe zij feitelijk al verplicht is), vindt de Rekenkamercommissie het eenvoudiger, doelmatiger en doeltreffender dat de gemeente haar beleggingen zelf beheert. De verwachting is dat dit de gemeente niet of nauwelijks extra formatieruimte kost.
- Draag zorg voor externe advisering (voor een "second opinion"), hetzij via een bank, hetzij via een andere partij. Dit valt in de markt eenvoudig te verkrijgen. Zoiets dient dan wel verplichtend in het treasurystatuut te worden opgenomen. Daarmee zou een goede uitvoering van een en ander redelijk geborgd kunnen worden.
- Overweeg de investeringsplanning meer af te stemmen op de vrijval van middelen. Dit ter verbetering van het rendement. Daarnaast is het een optie om met een hoger risicoprofiel te werken. De vraag is of daar door de Fido-inkadering echter een wezenlijk beter resultaat uit kan worden gehaald.

¹⁸ De in de praktijk algemeen geldende regels over de vormgeving en uitvoering van de administratieve organisatie en interne controle.

3. De rol van de raad

Stel duidelijke kaders op een aantal terreinen vast en volg het treasurybeleid actiever, gegeven het budgettaire belang. Ook het college kan dat ervaren als een ondersteuning van het eigen zoeken naar een goede aanpak van dit onderwerp.

Bestuurlijke reactie van het college van burgemeester en wethouders

Hieronder volgt een bestuurlijke reactie op het rekenkamerrapport Treasurybeleid in de gemeente Scherpenzeel. In onze reactie willen we de aanbevelingen die de rekenkamer geeft als leidraad gebruiken.

1 De inrichting van de Treasuryfunctie

Procedures en processen

De rekenkamer geeft aan dat het raadzaam is een aantal procedures vast te leggen. Wij zijn voornemens deze aanbeveling op te volgen. We willen wel benadrukken dat we de functiescheiding binnen de gemeente Scherpenzeel van een voldoende niveau vinden. Wij baseren ons onder andere op de Boardletter 2007 (paragraaf 1.1.) waarin de accountant stelt dat de interne beheersing van voldoende niveau is. Ook willen we benadrukken dat er tot dusverre nog nooit sprake is geweest van fraude, ook dit wordt in de Boardletter 2007 door de accountant onderschreven (paragraaf 1.3)

Garanties

In de paragraaf weerstandsvermogen wordt jaarlijks aangegeven voor welke bedragen de gemeente garantstellingen is aangegaan (zie pagina 104 van de programmabegroting 2008-2011). In de tabel wordt eveneens inschatting gemaakt van het risico dat de gemeente hierover loopt. Wij achten deze jaarlijkse toets in de begroting van een voldoende niveau.

2. De efficiency en effectiviteit van de treasuryfunctie

De rekenkamer adviseert om de beleggingen in eigen beheer te gaan doen. Het college kan hier mee instemmen. Wel wil het college de kanttekening maken dat het in eigen beheer doen van beleggingen neer zal komen op het aangaan van deposito's. Dit omdat dit een relatief eenvoudige wijze van beleggen is waar geen specialistisch kennis voor nodig is.

Het voorstel van de rekenkamer een seconde opinion op te vragen bij een bank of een andere partij vinden wij een begrijpelijk aanbeveling . We zullen deze dan ook overnemen.

Met het wegzetten van gelden wordt uiteraard rekening gehouden met investering die bekend zijn. Mede daarom wordt jaarlijks een nieuwe meerjarige liquiditeitenplanning gemaakt.

3. De rol van de raad

Het college staat voor dat de raad en het college zich richten op haar eigen rollen en bevoegdheden. De raad stelt het beleid vast en het college voert deze uit. De raad wordt op de hoogte gehouden doormiddel van de jaarlijkse liquiditeitenplanning, de Programmabegroting (de paragraaf financiering) en indien nodig via een bestuursrapportage.

Nawoord Rekenkamercommissie

De Rekenkamercommissie bedankt het college van burgemeester en wethouder voor de bestuurlijke reactie. De Rekenkamercommissie neemt er kennis van dat het college haar voordeel wil doen met de meeste aanbevelingen. Daar waar dit niet het geval is wil de Rekenkamercommissie als volgt reageren:

Net als het college heeft ook de Rekenkamercommissie de opmerkingen van de accountant gezien. Maar wellicht is de insteek van de Rekenkamercommissie nog net iets meer van “voorkomen is beter dan genezen” en is vanuit die optiek ook meer ingestoken op het nog beter uitsluiten van risico's.

Het college geeft aan de begrotingstoets te hanteren voor de bewaking van garanties. De Rekenkamercommissie is van mening dat er daarmee geen sprake is van voldoende eigen actie door de gemeente op dit onderdeel. Er wordt schijnbaar gekeken naar ex post gegevens, zonder dat daaraan een actieve eigen invulling wordt gegeven. Deze werkwijze kan er hoogstens toe leiden dat op enig moment geconstateerd wordt dat het leed is geschied. De Rekenkamercommissie acht dit geen preventieve vorm van bewaking van (aanzienlijke) garantiestellingen!

Aansluitend op de reactie van het college over de treasuryfunctie van de gemeente, die de Rekenkamercommissie uiteraard onderschrijft, merkt de commissie wel op dat ook voor het goed beleggen via deposito's een goede liquiditeitsplanning nodig is. De kwaliteit van de huidige planning is niet zodanig dat de gemeente daar een effectief beleggingsbeleid mee kan voeren. Daarvoor is een meer nauwkeurige en scherpere planning in termijnen noodzakelijk.

Voor de Rekenkamercommissie staan de signaleringen van het college over de rol van de raad niet ter discussie. Het is echter aan de raad (of aan de Rekenkamercommissie als adviseur van de raad) om te bezien of de informatieverstrekking voldoende is en daarmee sturing aan en controle van het college door de raad mogelijk is.

Naar het oordeel van de Rekenkamercommissie is de kwaliteit van de huidige informatievoorziening over de treasuryfunctie (met name de liquiditeitsplanning) en de garanties kwetsbaar, waardoor sturing en controle op die terreinen door de raad nauwelijks mogelijk is. Voortvloeiend uit het advies van de Rekenkamercommissie zou de raad om deze scherpere informatie kunnen verzoeken om zo tot een betere invulling van haar rol te komen. De Rekenkamercommissie handhaaft daarom haar aanbeveling hierover.

Tot slot merkt de Rekenkamercommissie op dat zij het voornemen heeft na enige tijd te onderzoeken in hoeverre de gemeente de aanbevelingen werkelijk in de praktijk heeft gebracht en welke uitwerking zij hebben gekregen. De Rekenkamercommissie wil daarmee ook de effectiviteit van haar eigen aanbevelingen onderzoeken.

BIJLAGEN

Bijlage 1: Overzicht van gehanteerde documenten

- Programmabegroting 2005
- Programmabegroting 2006
- Programmarekening 2005
- Voorjaarsnota 2005
- Treasurystatuut 2004
- Financiële beheersverordening ex art. 212 GW;
- Liquiditeitsprognoses
- Bestuursrapportage 2005-1
- Bestuursrapportage 2005-2
- Bestuursrapportage 2006-1
- Bestuursrapportage 2006-2
- Interim managementletter van accountant 2006
- Accountantsverslag 2005
- Diverse overige relevante documenten en contracten

Bijlage 2: Normenkader

1.1 Treasurybeleid, wet- en regelgeving

Hieronder schetst de rekenkamercommissie de relevante wet- en regelgeving van landelijk en lokaal niveau welke van toepassing is op het treasurybeleid in een gemeente.

a. Gemeentewet (GW)

De Gemeentewet¹⁹ schrijft voor dat gemeenten een begroting, meerjarenraming, jaarrekening en jaarverslag maken en geeft enkele vereisten waaraan de genoemde documenten moeten voldoen. In artikel 212 van de GW is gesteld dat de raad via een verordening de uitgangspunten vastlegt voor het financiële beleid, het financiële beheer en de inrichting van de financiële organisatie (zie ook paragraaf 2.1 onderdeel c.).

De eisen voor de gemeentelijke begrotings- en verantwoordingsrapportages uit het GW zijn nader uitgewerkt in het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV)²⁰. Het BBV²¹ schrijft voor dat de begroting onder andere een paragraaf financiering bevat, waarin in ieder geval de beleidsvoornemens ten aanzien van het risicobeheer van de financieringsportefeuille moeten zijn benoemd. Het BBV vermeldt verder dat het jaarverslag ook een paragraaf financiering moet bevatten, waarin de gemeente verantwoording aflegt over wat in de overeenkomstige paragraaf in de begroting is opgenomen²². Doel van deze en de andere verplichte paragrafen in de begroting is dat onderwerpen die versnipperd in de begroting staan worden gebundeld in een kort overzicht, waardoor de raad voldoende inzicht krijgt. De paragraaf financiering geeft wat dit aspect betreft een dwarsdoorsnede van de begroting. De wijze waarop invulling wordt gegeven aan deze paragraaf kan verschillen. Indien er een actuele nota bestaat kan in de paragraaf financiering worden volstaan met een korte berichtgeving van de stand van zaken. De paragraaf vervult dan een rol in het planning & control proces. Als een actuele nota ontbreekt dient een uitvoerigere paragraaf te worden gemaakt; de paragraaf vervult dan nadrukkelijker een rol in de kaderstelling binnen de gemeente.

b. Wet financiering decentrale overheden (Fido) (en besluit leningvoorwaarden decentrale overheden BLDO, uitvoeringsregeling financiering decentrale overheden UFDO en regeling uitzettingen en derivaten decentrale overheden RUDDO)

Een belangrijk uitgangspunt van de Wet Fido, het onderliggende besluit en de regelingen, is de bevordering van de solide financiering en kredietwaardigheid van decentrale overheden. De Wet Fido schrijft daar gemeenten maximale respectievelijk minimale normen voor het aantrekken van leningen en uitzetten van middelen voor. Als primaire vereiste komt daarin de liquiditeitsraming in beeld. Daarnaast wordt met de renterisiconorm een eis gesteld aan de samenstelling van de leningenportefeuille om gemeenten te beperken in het lopen van renterisico op lange termijn. De renterisiconorm wordt jaarlijks bij de jaarrekening bepaald. Voorts regelt de kasgeldlimiet de verhouding tussen kort en lang aangetrokken geldleningen, om gemeenten te beperken in het lopen van renterisico op de korte termijn. De kasgeldlimiet wordt gedurende het kalenderjaar ieder kwartaal bepaald.

¹⁹ 14 februari 1992

²⁰ BBV, 17 januari 2003.

²¹ BBV, art. 9, lid 2d en art. 13.

²² BBV, art 26.

De Wet Fido schrijft verder voor dat de financiering van een gemeente een publieke taak moet dienen, een prudent karakter heeft en niet gericht is op het genereren van inkomen door het lopen van overmatig risico. Gemeenten zijn beperkt in de mate van risico die beleggingen mogen opleveren.²³ In de kern komt dat neer op het beperken van de toepasbare instrumenten tot deposito's en obligaties bij instanties met een zeer beperkt risico op faillissement en niet uitbetaling van beleggingen.

Tot slot worden de gemeenten in de Wet Fido verplicht een treasurystatuut op te stellen en dienen ze een treasuryparagraaf in de begroting en het jaarverslag op te nemen.

c. Beheerverordening

Op grond van GW, artikel 212 dient de gemeente een beheerverordening te hebben. Hierin wordt het beleid, beheer en organisatie van de financiële functie vorm gegeven²⁴. Deze verordening dient door de raad te worden vastgesteld. Het doel van de verordening is om de rechtmatigheid van acties, de verantwoording van activiteiten en de controle ervan te regelen.

Onder deze beheerverordening kunnen vervolgens uitvoeringsbesluiten (van het college) liggen waarin de feitelijke uitwerking van de verordening vorm krijgt. Deze besluiten dienen uiteraard binnen de verordening te passen. Het financieringsstatuut ofwel treasurystatuut maakt onderdeel uit van de verordening op grond van art. 212 GW.

d. Treasurystatuut

In het treasurystatuut wordt de infrastructuur van de financieringsfunctie weergegeven. Er wordt beschreven wat het werkterrein is, wie welke bevoegdheden heeft, op welke wijze en momenten en door wie er rapportages worden opgesteld, en hoe de diverse procedures dienen te lopen bij het aantrekken en uitzetten van gelden

e. Provinciaal beleidskader provincie Utrecht/Gelderland

In dit provinciaal beleidskader staan de eisen beschreven die de provincie Utrecht stelt aan de financiële verantwoording c.q. door de gemeenten. Deze eisen sluiten aan op de landelijke normen en gaan daar niet boven uit. Aangenomen is dat deze eisen van provincie tot provincie niet wezenlijk verschillen.

f. Eigen regelgeving

De gemeente kan bepalen om naast de wettelijke vereisten nadere beheersingsstappen te zetten. Te denken valt daarbij aan het opnemen van aanvullende of extra criteria in, bijvoorbeeld, rekening én begroting.

²³ Een vergelijking van behaalde gemeentelijke rendementen tegen een AEX is daarom onjuist. Correcter is een vergelijking met Nederlandse staatsleningen. Ook biedt de geldmarkt met de meermaandse tarieven een geschikt kader en benchmark. Een ander aspect dat in ogenschouw moet worden genomen is het startmoment van een belegging. Een "eerlijke" vergelijking van rendementen kan eigenlijk alleen plaats hebben op basis van vergelijkbare startmomenten. Immers: de keuze voor een belegging wordt gemaakt op één moment, op basis van de dan beschikbare opties. Bijvoorbeeld: het vergelijken van een keuze op de eerste van een maand met een alternatief op de vijftiende van die maand is derhalve niet correct. In de tussentijd kunnen allerlei bepalende factoren veranderd zijn, waardoor een heel ander beeld ontstaat.

²⁴ GW art. 212 lid 2c. Dit artikel stelt dat de verordening in ieder geval bevat: "regels inzake de algemene doelstellingen en de te hanteren richtlijnen en limieten van de financieringsfunctie, alsmede inzake de administratieve organisatie van de financieringsfunctie, daaronder begrepen taken en bevoegdheden, de verantwoordingsrelaties en de bijbehorende informatievoorziening." Deze verordening dient door de raad te worden vastgesteld.

1.2 Treasurybeleid, overige aspecten

Naast de “traditionele” aspecten van treasurybeleid zoals hiervoor beschreven in paragraaf 2.1, wordt in dit onderzoek ook gekeken naar gerelateerde aspecten:

- procedures die de gemeente zou moeten opstellen voor het treasurybeleid voor wat betreft functiescheiding;
- procedures die de gemeente zou moeten opstellen voor het treasurybeleid voor wat betreft verantwoording afleggen;
- garanties;
- betaalproces.

Procedures: functiescheiding

Essentieel voor een zuivere uitvoering van de treasuryactiviteiten is een zekere mate van functiescheiding. Het zogenaamde ‘vier-ogen-principe’ is daarbij van toepassing. Dit houdt in dat meer dan een persoon bij de treasuryfunctie en de daaraan ten grondslag liggende processen betrokken moet worden. Daarvoor zijn twee redenen aanwezig. Ten eerste dient een procedure zodanig te zijn dat er niet bewust onvolledige besluiten worden genomen (bijvoorbeeld onvolledig aanbesteden). Ten tweede dient de functiescheiding om een zekere mate van kennisdeling en -spreiding te organiseren waardoor er meer garanties zijn voor een goed besluit.

In operationele termen betekent dit dat sprake moet zijn van een duidelijke en zichtbare scheiding van een aantal functies in de diverse processen. De kern hiervan is dat niet één persoon een aantal stappen in een proces kan/mag zetten, waardoor er feitelijk geen zicht meer is op het verloop van het hele proces.

In het betalingsproces betekent dat een knip tussen de registratie van facturen, de goedkeuring voor betaling van facturen (“prestatieverklaring”), het betaalbaar maken van de facturen en het feitelijke betalen. Dit proces kan eenvoudig vertaald worden naar andere processen, waarbij financiële belangen in het spel zijn. Door deze knippen aan te brengen wordt min of meer automatisch een verregaande controle en beheersing van het proces gerealiseerd.

Het aspect fraudevermijding in het algemeen bij financiële processen valt niet in de scope van dit onderzoek.

Procedures: Verantwoording afleggen

Direct voortvloeiend uit de functiescheiding is een ander essentieel punt het afleggen van verantwoording door de diverse functiehouders. Verwacht mag worden dat in geval van een gebruikelijke beschrijving van bevoegdheden (mandaatregeling) tevens is aangegeven op welke wijze over de invulling van dit mandaat verslag wordt gedaan.

Er kan daarbij gedacht worden aan:

- Is de uitvoering van de bevoegdheid/mandaat gebleven binnen de gestelde limieten?
- Zijn relevante overeenkomsten op een correcte wijze in de markt gezet (o.a. het toepassen van de eigen spelregels over “meervoudige offerte” bij geldzaken (Treasurystatuut) ook op kort geld)?
- Is de procedure voor het aantrekken en uitzetten gelden gevolgd?
- Hoe is het afsluiten van het BNG Capital Management(BCM)-contract voor het extern uitzetten van middelen controleerbaar concurrerend in de markt gezet?
- Welke procedure’s zijn gevolgd rond garantieverlening?
- Hoe krijgt de functiescheiding tussen beleid en beheer vorm?
- Hoe verloopt de betaalprocedure?
- Welke controle heeft plaats op instellingen waarvan geldleningen zijn gegarandeerd?

Garanties

Bij de studie naar het treasurybeleid speelt ook de wijze van behandeling en bewaking van door de gemeente gegarandeerde geldleningen een rol. Voornaamste aanleiding daarvoor is het aanzienlijke risico dat gemeenten kunnen lopen indien een beroep op een gemeentelijke garantie wordt gedaan. Ook speelt de vraag hoe handig en bewust de gemeente het risico verbonden aan die garanties bewaakt. Een dergelijke bewaking is immers procesmatig niets anders dan de “solvabiliteitsbewaking” van de partijen aan wie geld is uitgeleend.

Betaalproces

Het betaalproces in de gemeente is ook een gerelateerd aspect van het treasurybeleid. Indien de procedures rond formele besluitvorming perfect zijn, dan nog dient ook het betaalproces nauwkeurig en beheerst te zijn. Gezien de structuur van het huidige elektronische betalen zitten daar ook een aantal aandachtspunten in. Dit aspect loopt vrijwel automatisch over in de opgestelde procedures voor wat betreft functiescheiding en verantwoording afleggen.

1.3 Rol van de raad

De raad heeft een rol bij het vaststellen van het treasurybeleid. Aspecten die daarbij aan de orde komen vloeien vooral voort uit de kaderstellende en controlerende taak van de raad. Uit de kaderstelling vloeit voort het neerzetten van spelregels (verordeningen) en targets voor het college en de organisatie. De controlerende rol kan blijken uit een daadwerkelijke aandacht voor zaken in de sfeer van de treasury, hetzij direct, hetzij indirect (via accountant of anders).

Bijlage 3: Toelichting kengetallen

De kasgeldlimiet is een instrument voor de beheersing van het renterisico op korte termijn (grens 1 jaar). Het betreft een bedrag van 8,5 % van de begroting bij aanvang van het jaar. Als de vlottende schuld de kasgeldlimiet overschrijdt, dan dient de gemeente een lening te sluiten (= consolideren). Daarmee worden schokken door stijging van de korte rente voorkomen. Toetsing vindt per kwartaal plaats.

De renterisiconorm is een instrument voor de beheersing van het renterisico op langere termijn. Het te berekenen bedrag betreft 20% van totaal vaste schuld bij aanvang jaar. Per jaar mag van niet meer dan 20% van de vaste schuld de rentevaste periode vervallen. Zo worden schokken door stijging van de lange termijn rente voorkomen. De toetsing heeft plaats op jaarbasis, via een verantwoording achteraf in de treasuryparagraaf bij jaarrekening.

Bijlage 4 Respondenten

Interviews

- De heer C. Bouwman, interim-hoofd afdeling Ficon
- De heer J. van Setten, beheerder gemeentefinanciën
- De heer A.G. Heitink, wethouder financiën, personeel en organisatie, informatie en automatisering, publieke dienstverlening, samenwerkingsverbanden