



Notitie doorwerkingstraject Treasurybeleid in Scherpenzeel

Juni 2010

1. Inleiding

In 2007 heeft de rekenkamercommissie Renswoude/Scherpenzeel/Woudenberg een quickscan uitgevoerd naar het treasurybeleid in de gemeente Scherpenzeel. In januari 2008 heeft de rekenkamercommissie hierover een rapport met een aantal aanbevelingen aangeboden aan de gemeenteraad. Uit het verslag van de vergadering van de commissie Samenleving en Bestuur van 6 maart 2008 blijkt dat de aanwezige raadsleden de aanbevelingen onderschrijven. De wethouder heeft tijdens de commissievergadering aangegeven dat het college de aanbevelingen zal opvolgen, voor zover deze binnen context van de schaalgrootte liggen.

De aanbevelingen waren gericht op de inrichting van de treasuryfunctie, de efficiency en effectiviteit van de treasuryfunctie en de rol van de raad.

De rekenkamercommissie Vallei en Veluwerand heeft conform de toezegging bij het uitbrengen van het rapport na ongeveer twee jaar onderzocht in hoeverre de aanbevelingen in het rapport in de praktijk zijn gebracht en in hoeverre deze aanbevelingen door de gemeente als effectief worden beoordeeld.

Wij rapporteren in deze notitie over onze bevindingen. Eerst lichten wij toe *hoe* wij dit doorwerkingsonderzoek hebben uitgevoerd (paragraaf 2). In paragraaf 3 geven wij de bevindingen weer. In paragraaf 4 besluiten wij met onze conclusies.

2. Verantwoording onderzoeksanpak

Wij hebben het college gevraagd om relevante nieuwe en/of gewijzigde beleidsdocumenten sinds 2008 op te sturen en in een schriftelijke reactie aan te geven hoe de aanbevelingen zijn doorgevoerd. Het college heeft diverse documenten opgestuurd en op 18 maart jl. heeft het college de rekenkamercommissie een brief gestuurd over de implementatie van de aanbevelingen.

Wij hebben in de eerste plaats gekeken naar de op verzoek toegestuurde en volgens de gemeente relevante documenten:

- het Treasurystatuut gemeente Scherpenzeel 2009;
- de Uitvoeringsregeling Treasuryfunctie Scherpenzeel 2009 met bijlagen en
- de toelichtende brief van het college van burgemeester en wethouders van 18 maart 2010 bij deze stukken.

Daarnaast hebben we gekeken naar de Programmabegrotingen 2009-2012 en 2010-2013 evenals het jaarverslag 2008.

Daarna hebben wij interviews gehouden met:

- de wethouder Financiën;
- de waarnemende gemeentesecretaris;
- een medewerker planning en control;
- de beheerder gemeentefinanciën.

Naar aanleiding van de interviews ontvingen we op verzoek aanvullend nog de volgende documenten:

- het raadsvoorstel behorend bij het vernieuwde treasurystatuut 2009;
- de liquiditeitenprognoses 2009-2012;
- de Procesbeschrijving Treasury transactie gemeente Scherpenzeel.

Gelet op de beperkte opzet van dit onderzoek hebben wij ons rapport niet voor een bestuurlijk wederhoor aan het college voorgelegd¹ maar rechtstreeks aan de raad gezonden. Uiteraard kan de raad het college voor de behandeling van het rapport om een reactie verzoeken. Het college kan richting raad reageren.

Het feitelijke onderzoekswerk is verricht door de heren D. J. Jans en J.G.W. Scheltinga (beide lid rekenkamercommissie) en mevrouw B. Meijboom (secretaris/onderzoeker rekenkamercommissie). De voltallige commissie heeft het onderzoek begeleid.

¹ Wel heeft de organisatie gecontroleerd of er feitelijke onjuistheden in de onderzoeksbevindingen staan.

3. Bevindingen doorwerkingsonderzoek

3.1 Ontwikkelingen sinds 2008

De gemeente Scherpenzeel heeft de verbeterpunten uit het onderzoeksrapport van de rekenkamercommissie uit 2008 opgepakt. De verbeterpunten zijn in een matrix opgenomen en er zijn prioriteiten gesteld. Het MT bespreekt twee keer per jaar de matrix en dan wordt gekeken wat wanneer opgepakt zal worden en welke punten gerealiseerd zijn. Over de planning en afhandeling van verbeterpunten wordt via de paragraaf bedrijfsvoering van de begroting en de jaarrekening aan de raad gecommuniceerd.

3.2 Implementatie van de aanbevelingen

In deze paragraaf geven we per aanbeveling weer hoe deze is geïmplementeerd.

A) De inrichting van de treasuryfunctie

Aanbeveling 1:

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.

Het college geeft in haar brief aan dat zij in augustus 2009 de Uitvoeringsregels voor treasury heeft vastgesteld. In de Uitvoeringsregels zijn de taken en verantwoordelijkheden binnen de treasuryunctie geregeld. Ook de procedures rond treasury zoals transactie, risicobeheer, kasbeheer en gemeentefinanciën zijn vastgelegd. Zo moeten bij diverse transacties twee functionarissen van de afdeling Ficon tekenen volgens het vier-ogen-principe. Te denken valt aan betalingen en aangaan of uitzetten van geldleningen. Hieruit blijkt volgens het college dat er voldoende functiescheiding is toegepast.

Volgens een respondent wordt de portefeuillehouder financiën bijgepraat in het wekelijks werkoverleg als er actuele zaken spelen betreffende treasury. Ook wordt de portefeuillehouder volgens deze respondent geïnformeerd over alle transacties die in het kader van treasury worden gesloten. Om deze afspraak tot informeren tot uitdrukking te laten komen, tekent hij het transactieformulier mee. Dit is ook als zodanig verwerkt in de procedurebeschrijving. De respondent benadrukt dat hierbij dus ook zichtbaar is dat de portefeuillehouder geïnformeerd is over het treasurybeleid.

De rekenkamercommissie is echter van mening dat de rol van de portefeuillehouder financiën in de procedures niet voldoende omschreven is. De portefeuillehouder wordt volgens de procedurebeschrijving vooraf geïnformeerd over de rentevisie en over

liquiditeitsprognoses. De rekenkamercommissie vindt het niet duidelijk welke rol de portefeuillehouder op welk moment heeft in het besluitvormingsproces dat hieruit volgt ten aanzien van het aantrekken van vaste geldleningen danwel het uitzetten van geldmiddelen voor een kortere of langere periode. De portefeuillehouder zet wel achteraf een paraaf op een transactieformulier, maar de transactie is ook zonder diens paraaf bindend en rechtmatig.

Aanbeveling 2:

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”.

Voor wat betreft de garanties verwijst het college naar haar reactie op het rekenkamerrapport van destijds, waarin zij vaststelt dat de jaarlijkse toets bij invulling van de paragraaf weerstandsvermogen van een voldoende niveau is. Ondanks dat is de bewaking van verstrekte garanties en hiermee de beoordeling van de financiële positie van instellingen verbeterd. Het college geeft aan dat dit op twee momenten per jaar (begroting en jaarrekening) beoordeeld wordt. De procedures rond de uitvoering van treasury en controle op garanties zijn uitgebreid betrokken in de interne controle over 2009. Het college geeft aan dat er hierbij geen fouten aangetroffen zijn.

Tijdens de interviews blijkt dat de gemeente een systeem van risico-inschatting gebruikt, waarbij het risico berekend kan worden met behulp van risicoprofielen. De grootste bedragen worden in eerste instantie gegarandeerd bij woningbouwcorporaties. Juist die risico's worden afgedekt via het Waarborgfonds Sociale Woningbouw. Ten behoeve van de programmabegroting 2010 is de risicoparagraaf in 2009 opnieuw opgezet. De paragraaf over het weerstandsvermogen in de begroting en de jaarrekening geeft volgens de respondent een goed beeld van de risico's. Hierin zijn de garanties opgenomen. Een respondent geeft aan dat gekeken is of de lijst met in beeld gebrachte garanties compleet was. Dit bleek het geval te zijn. Alleen de garanties in het kader van de Nationale Hypotheek Garantie waren niet opgenomen, maar dit risico is zo klein, dat het niet opgenomen hoeft te worden, aldus de respondent. De rekenkamercommissie schat dit op een gelijke wijze in².

² Vanaf 1 januari 2011 doen de gemeenten helemaal niet meer mee in de garantie voor nieuwe hypotheek. Het Rijk draagt dan het gehele risico als achtervang voor de stichting WEW. De rol van de gemeenten is daarmee overigens niet volledig uitgespeeld: ze blijven garant staan voor de hypotheek die tot en met eind 2010 worden verstrekt.

B) De efficiency en effectiviteit van de treasuryfunctie

Aanbeveling 3:

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.

In haar schriftelijke reactie geeft het college aan dat zij het beheer van de portefeuille met ingang van 1 januari 2008 in eigen beheer is gaan doen. De kosten van uitvoering zijn hiermee aanzienlijk verlaagd.

Met betrekking tot de effectiviteit van de treasuryfunctie stelt het college in haar schriftelijke reactie dat het resultaat er na september 2008 door de economische crisis heel anders uit ziet. De gemeente heeft een obligatie van € 2,3 miljoen bij de failliete Kaupthing bank in IJsland. De obligatie heeft een looptijd tot mei 2010. Op de bank ligt een zogenaamd moratorium waardoor geen uitkeringen plaatsvinden in afwachting van liquidatie van de bank. Volgens het advocatenkantoor van de gemeente Scherpenzeel kan de afwikkeling van de vordering nog verscheidene jaren gaan duren. Deze belegging voldeed volgens het college wel aan de eisen van de Wet fido en het treasurybeleid.

De rekenkamercommissie vraagt zich af of het treasurystatuut wel voldoende gericht is op het mijden van risico's. Een optie zou kunnen zijn alleen zaken te doen met banken die een AAA-rating hebben. Het gaat daarbij in Nederland om drie banken, zodat daarmee een adequaat keuzepalet beschikbaar is. Dit zijn overigens ook de banken waar de gemeente nu in de praktijk zaken mee doet. Toch gaat het treasurystatuut uit van een eis van minimaal een A-rating voor korte uitzettingen (tot en met drie maanden) en een AA-rating voor langere uitzettingen (langer dan drie maanden). Daarnaast wordt geconstateerd dat er geen maxima verbonden zijn aan het aantrekken en uitzetten van geldmiddelen, en al helemaal niet bij één bank.

Tijdens de interviews blijkt dat de respondenten het treasurystatuut verantwoord vinden:

- De "A" rating is volgens de Wet fido voor kort geld voldoende. Volgens ratingbureaus heeft een A rekening het predicaat "Goede kwaliteit".
- De vereisten uit het treasurystatuut zijn overgenomen uit de Ruddo, maar in de praktijk zal het volgens een respondent niet zo snel voorkomen dat geld belegd wordt bij een bank met slechts een "A" rating. En sinds de werking van het treasurystatuut 2009 is dat niet voorgekomen. Volgens deze respondent is het toch opgenomen in het treasurystatuut, omdat de situatie van een bank van het ene op het andere moment kan wijzigen.
- De gemeente laat zich voor een belegging altijd goed informeren over een bank.
- Vanuit de Wet Fido is aanvullend nog de landenrating ingevoerd. Volgens de landenrating moeten landen een minimale creditrating van AA hebben.

Aanbeveling 4

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.

Het college wijst in haar schriftelijke reactie op de richtlijnen in de Wet fido en de Ruddy die aangescherpt zijn door de bankencrisis. Het college geeft aan dat de nieuwe regels ook verwerkt zijn in het nieuw vastgestelde treasurystatuut van Scherpenzeel. De accountant heeft het treasurystatuut 2009 en de bijbehorende uitvoeringsregels positief beoordeeld.

De rekenkamercommissie heeft de rol van een adviseur voor een “second opinion” niet aangetroffen in het treasurystatuut of de uitvoeringsregeling treasury. Wel is deze figuur genoemd in het raadsvoorstel waarbij het nieuwe statuut is aangeboden. Uit de interviews blijkt dat in de praktijk een extern bureau optreedt als adviseur en dat de afspraak is dat dit bureau de gemeente ook proactief zal attenderen als er ontwikkelingen zijn.

Aanbeveling 5:

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.

In haar schriftelijke reactie geeft het college aan dat het opstellen van een meerjarige liquiditeitenplanning is opgenomen in het treasurystatuut. In het treasurystatuut en in de uitvoeringsregeling staat echter niet opgenomen dat de liquiditeitenplanning naar de auditcommissie gaat. Het college geeft in haar schriftelijke reactie aan dat de liquiditeitenplanning via de begroting en de rekening besproken wordt in de auditcommissie, waardoor de raad hierin wordt betrokken.

Tijdens de interviews wijzen de respondenten erop dat in de begroting opgenomen is dat de liquiditeitenprognose minimaal éénmaal per jaar opgesteld wordt zoals beschreven in het treasurystatuut 2009. Niet beschreven staat waar deze wordt besproken, maar in de praktijk is dat de zgn. auditcommissie waar een aantal vakspecialisten zitting in hebben. Uit de interviews blijkt dat men de liquiditeitsplanning in de praktijk echter vaker maakt (ongeveer elke drie maanden).

C) De rol van de raad**Aanbeveling 6:**

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.

In haar brief geeft het college aan dat zij de raad de afgelopen periode actief betrokken heeft bij het stellen van kaders op het gebied van treasury. Dit heeft zij gedaan gezien de

ontwikkelingen over de economische crisis en het tot stand komen van nieuw treasurybeleid. Het college heeft de inbreng van de raad als positief ervaren.

Tijdens de interviews wordt aangegeven dat de raad afgezien van het vaststellen van het nieuwe treasurystatuut verder alleen op hoofdlijnen betrokken is bij het treasurybeleid. Er zijn echter geen speerpunten benoemd. De raad wordt volgens de respondenten geïnformeerd via:

- de begroting en het jaarverslag;
- de bestuursrapportages
- de jaarlijkse liquiditeitenprognoses;
- de uitvoeringsregeling: deze is door het college vastgesteld en ter kennisname aan de raadsleden beschikbaar gesteld, omdat enkele raadsleden er om vroegen.

Daarnaast wijst de respondent erop dat men de raad ook proactief informeert over relevante wijzigingen. Dit gebeurt via de auditcommissie. Ook stelt de raad soms zelf vragen over het treasurybeleid (over ratings en koersen), maar niet zo vaak. Wel is het treasurystatuut - voordat het vastgesteld werd - naar de raad gegaan, omdat enkele raadsleden daarom vroegen.

Het beschrevene in voorgaand item (c. De rol van de raad) geeft weer hoe het college de raad heeft betrokken bij de uitvoering van treasurybeleid. Het zegt nog niet zoveel over de dwingende rol van de raad bij de kaderstelling.

4. Conclusies

De gemeente Scherpenzeel heeft de verbeterpunten uit het onderzoeksrapport van de rekenkamercommissie uit 2008 opgepakt en uitgevoerd. De aanbevelingen met betrekking tot de inrichting van de treasuryfunctie en efficiency en effectiviteit van de treasuryfunctie zijn grotendeels opgepakt en uitgevoerd. De aanbeveling met betrekking tot de rol van de raad is gedeeltelijk opgepakt. De rekenkamercommissie constateert dat de gemeente Scherpenzeel in de praktijk veilig handelt. Echter de formele vastlegging van de werkwijze sluit daar niet volledig op aan. Hier is het advies van de rekenkamercommissie om deze onveilige speelruimte te verkleinen.

Onderstaand gaan we meer in detail in op de uitwerking van de diverse aanbevelingen.

Inrichting van de treasuryfunctie:

- De taken en verantwoordelijkheden binnen de treasuryfunctie zijn vastgelegd in Uitvoeringsregels. De procedures rond treasury zoals transactie, risicobeheer, kasbeheer en gemeentefinanciën zijn vastgelegd. In de procedures is de rol van de portefeuillehouder financiën volgens de rekenkamercommissie niet voldoende omschreven. Gezien de schaalgrootte van de gemeente en het financieel belang van treasury acht de rekenkamercommissie het van belang dat die portefeuillehouder ook formeel invloed kan uitoefenen op het proces van het aantrekken en uitzetten van geldmiddelen. (aanbeveling 1).
- De bewaking van verstrekte garanties en hiermee de beoordeling van de financiële positie van instellingen is verbeterd. De beoordeling vindt twee keer per jaar plaats bij de behandeling van de begroting en de jaarrekening. Daarnaast zijn de procedures rond de uitvoering van het treasurybeleid en de controle op garanties uitgebreid betrokken in de interne controle over 2009. De gemeente gebruikt een systeem van risico-inschatting, waarbij het risico berekend kan worden met behulp van risicoprofielen. Tevens is gekeken of de lijst met in beeld gebrachte garanties (in de weerstandsparagraaf van de begroting en de jaarrekening) compleet was. Dit bleek het geval te zijn (aanbeveling 2).

De efficiency en effectiviteit van de treasuryfunctie:

- De gemeente heeft het beleggingsbeleid en -beheer weer in eigen hand genomen. De kosten van uitvoering zijn hiermee aanzienlijk verlaagd (toename efficiëntie).
- De rekenkamercommissie vraagt zich af of het treasurystatuut voldoende gericht is op het mijden van risico's. Zo mogen korte uitzettingen (tot en met drie maanden) volgens het treasurystatuut gedaan worden bij een bank met slechts de "A" rating. De gemeente geeft aan dat de "A" rating volgens de Wet fido voldoende is voor het uitzetten van kort geld. Bovendien laat de gemeente laat zich vóór een belegging

aanvullend altijd goed informeren over een bank. Dit laatste is echter niet vastgelegd in het treasurystatuut.

- In de uitvoeringsregeling is het aantrekken en uitzetten van geldmiddelen opgedragen aan het bureauhoofd Ficon. In het treasurystatuut zijn daar echter geen maxima voor opgenomen. (aanbeveling 3).
- De aangescherpte richtlijnen in de Wet fido en de Ruddo zijn verwerkt in het nieuw vastgestelde treasurystatuut 2009 van de gemeente Scherpenzeel. De accountant heeft het treasurystatuut en de uitvoeringsregels positief beoordeeld. Procedureel werkt de gemeente Scherpenzeel bij transacties met een "second opinion". Toch is dit niet opgenomen in het treasurystatuut, zoals aanbevolen (aanbeveling 4). De rekenkamercommissie signaleert dat bij het opstellen van het statuut meer is gekeken naar de rechtmatigheid van de werkwijze en verhoudingsgewijs minder naar risicobeheersing, terwijl in de praktijk juist wèl veel aandacht is voor veiligheid.
- Om de investeringsplanning meer af te stemmen op de vrijval van middelen, maakt de gemeente gebruik van een meerjarige liquiditeitenplanning. Het jaarlijks opstellen van de meerjarige liquiditeitenplanning is opgenomen in het treasurystatuut. Zowel in het treasurystatuut als in de uitvoeringsregeling staat niet opgenomen dat de liquiditeitenplanning naar de auditcommissie gaat. In de begroting staat dit echter wel (aanbeveling 5).

De rol van de raad:

- Het college geeft aan dat zij de raad de afgelopen periode actief betrokken heeft bij het stellen van kaders op het gebied van treasury. Er zijn echter geen speerpunten benoemd. De raad heeft zich naar de mening van de rekenkamercommissie bij de vaststelling van het beleidsbepalende document - het treasurystatuut 2009 - niet echt laten gelden. De rekenkamercommissie is van mening dat de raad - gezien het budgettaire belang - strakkere kaders had kunnen stellen. (aanbeveling 6).