



Onderzoek treasurybeleid in Renswoude



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	5
Hoofdstuk 1 Onderzoek treasurybeleid	7
1.1 Inleiding	8
1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen	8
1.3 Onderzoeksaanpak	8
Hoofdstuk 2 Normenkader	11
Hoofdstuk 3 Bevindingen in Renswoude	13
3.1 Inrichting van de treasuryfunctie 2005-2006 in Renswoude (onderzoeksvraag 1)	13
3.1.1. Het treasurybeleid (onderzoeksvraag 1a)	14
3.1.2. De procedures (onderzoeksvraag 1b)	14
3.1.3. Bewaking van de procedures (onderzoeksvraag 1c)	15
3.2 De effectiviteit en efficiency van het treasurybeleid (onderzoeksvraag 2)	15
3.2.1. Het bereiken van doelen (onderzoeksvraag 2a)	15
3.2.2. De mate waarin werkwijze voldoet aan interne en externe normen (onderzoeksvraag 2b)	16
3.2.3. Efficiency treasurybeleid (onderzoeksvraag 2c)	18
3.3 Rol van de raad (onderzoeksvraag 3)	18
Hoofdstuk 4 Constateringen en aanbevelingen	19
4.1 Constateringen	19
4.2 Aanbevelingen	20
Bestuurlijke reactie van het college van burgemeester en wethouders	23
Nawoord Rekenkamercommissie	25

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 Renswoude is een kleine gemeente waar het uitzetten van grote beleggingen niet aan de orde is. Het aantrekken van geld voor de uitvoering van taken tegen een gunstig tarief en het beheersen van risico's zijn de belangrijkste treasurytaken in Renswoude. 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 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 Rekenkamercommissie. De Rekenkamercommissie heeft besloten in Scherpenzeel hier onderzoek naar uit te voeren en parallel aan dit onderzoek gelijktijdig de inrichting van de treasuryfunctie in Renswoude te onderzoeken.

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 gemeente Renswoude?'

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 (behalen 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 Renswoude, 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 treasuryfunctie¹ van de gemeente Renswoude 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.

¹ 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 beleidsambtenaar en de bestuurder een diepte-interview gehouden (zie bijlage 4):

- wethouder financiën
- hoofd financiën

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 die gesteld worden of gesteld zouden moeten worden aan de treasuryfunctie van een gemeente. De Rekenkamercommissie beoordeelt het treasurybeleid van de gemeente Renswoude 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:	Toelichting
- 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: treasurystatuut aanwezig	Het treasurystatuut 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 ² geformuleerd.

² SMART staat voor Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden.

Hoofdstuk 3 Bevindingen in Renswoude

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 Renswoude (*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 Renswoude (onderzoeksvraag 1)

De Rekenkamercommissie schetst in deze paragraaf de inrichting van de treasuryfunctie in Renswoude in de jaren 2005 en 2006. Waar nodig is wel een relatie gelegd naar eerdere jaren.

Renswoude is een kleine gemeente met een compacte en uiterst transparante organisatie. Er is sprake van korte lijnen en een relatief informele benadering van zaken. De “automatische” controle is hoog. De financiële positie van de gemeente is vrij eenduidig en transparant. Gevolg is dat bijzondere zaken, buiten de “van jaar tot jaar gebeurtenissen”, direct opvallen. Renswoude kent een eigen woningbedrijf, welke volledig geïntegreerd is in de gemeentelijke cijfers.

Onderstaande tabel schets de financiële contouren van de gemeente Renswoude. 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 Renswoude 2005 (bron: gemeente Renswoude)

Kengetallen	In €
Beleggingen (boekwaarde)	1.588
Baten over beleggingen	31.890
Kosten van beleggingen	63,53
Rente-baten (over kasgeld)	11.242
Rente-lasten (over kasgeld)	11.235
Geldleningen o/g, restant hoofdsom	6.975.620
--waarvan t.b.v. woningbouw	1.914.250
Bedrag geldleningen aangetrokken in 2005	0
Restant hoofdsom verstrekte garanties	1.329.404
--waarvan t.b.v. woningbouw	1.329.404
Hoogte kasgeldlimiet ³	534
Renterisiconorm ⁴	1.395

³ Zie bijlage 3 voor een toelichting op dit kengetal.

⁴ Zie bijlage 3 voor een toelichting op dit kengetal.

3.1.1 Het treasurybeleid (onderzoeksvraag 1a)

De raad heeft het treasurystatuut 2001 vastgesteld (op 23 januari 2001) en de verordening ex. artikel 212 GW (op 9 december 2003). De bevoegdheid tot het aangaan van vaste geldleningen is gedelegeerd aan het college (op 1 maart 1999). In het besluit is aangegeven dat het college die bevoegdheid mag uitoefenen tot een bedrag van tien miljoen gulden. Omgerekend in euro's is dat ongeveer vier en half miljoen euro.

De raad heeft in de verordening ex. artikel 212 GW het college opdracht gegeven om een adequate financiële organisatie en administratie in te richten (art. 21-23). De Rekenkamercommissie heeft hiervan de formele weerslag in de organisatie niet aangetroffen.

Het treasurybeleid in Renswoude bestaat uit een viertal componenten, te weten⁵:

- aantrekken van gelden: voornamelijk lang, soms kort;
- uitzetten van gelden: voor de korte termijn;
- verlenen van gemeentegaranties voor leningen;
- betalingsverkeer: giraal, nauwelijks chartaal.

Voor de uitvoering van dit beleid zijn door de gemeenteraad de volgende doelen gesteld⁶:

- Toegang krijgen tot financiële markten tegen acceptabele condities.
- Beschermen van de organisatie tegen ongewenste financiële risico's.
- Aantrekken van gelden tegen zo laag mogelijke kosten en aanvaardbare condities.
- Optimaliseren van rente over liquiditeiten en het verstrekken van geldleningen aan derden tegen aanvaardbare condities en risico's.
- Zorgdragen voor permanente beschikbaarheid van bancaire en financiële diensten.
- Inrichten van het betalingsverkeer op een zodanige wijze dat bankkosten en liquiditeitsgebruik worden beperkt.

In het treasurystatuut is verder onder andere nog het volgende opgenomen:

- De maximale omvang per langlopende lening bedraagt € 2,5 miljoen.⁷
- Maximaal 15% van het totale bedrag aan reserves en voorzieningen is vrijgesteld van de richtlijn om in vastrentende waarden te beleggen en kan renteloos worden belegd.⁸

3.1.2 De procedures (onderzoeksvraag 1b)

De Rekenkamercommissie constateert dat Renswoude in het Treasurystatuut 2001 geen zogenaamde bevoegdhedenmatrix⁹ heeft opgenomen. Dit in tegenstelling tot andere gemeenten waarin een bevoegdhedenmatrix vaak deel uitmaakt van het treasurystatuut. Door het ontbreken van deze matrix zijn de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden voor de uitvoering van de treasuryfunctie in de organisatie niet formeel vastgelegd.

⁵ Treasurystatuut 2001.

⁶ Treasurystatuut 2001.

⁷ Doelstelling 3, richtlijn c.

⁸ Doelstelling 4, richtlijn j.

⁹ Een bevoegdhedenmatrix geeft weer wie in termen van administratieve organisatie betrokken is bij welk proces en wat diens bevoegdheid en verantwoordelijkheid is.

In het treasurystatuut heeft de raad wel vastgelegd dat:

- de verantwoordelijkheid voor de administratieve organisatie en interne controle berust bij het hoofd financiën.
- Een aantal met name genoemde procedures moet worden opgesteld.
- De liquiditeitenplanning met de (meerjarige) verplichtingen en investeringen ieder kwartaal (of vaker indien noodzakelijk) moet worden opgesteld. Een genoemde raadscommissie ontvangt tenminste eenmaal per jaar, voorafgaand aan de begrotingsraad, een liquiditeitenplanning.
- Het jaarverslag bevat een treasuryparagraaf.
- Een rentevisie wordt opgesteld indien er gelden worden uitgezet of aangetrokken.

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. Het zijn interne procesafspraken die niet of nauwelijks op papier staan en die daardoor niet als formeel kader kunnen dienen. Voor wat betreft de procedures en dergelijke ten aanzien van garanties, het verlenen en het volgen ervan in de loop van de tijd, is sprake van een niet ingerichte structuur.

De omvang van de gemeentelijke organisatie in Renswoude maakt functiescheiding moeilijk. Het is lastig alle wenselijke knippen aan te brengen, zeker in geval van vacatures, vakantie en ziekte.

3.1.3 Bewaking van de procedures (onderzoeksvraag 1c)

In het treasurystatuut¹⁰ is vrij duidelijk aangegeven op welke wijze de administratieve organisatie en de interne controle en de verantwoordingsinformatie hun beslag dienen te krijgen. De Rekenkamercommissie constateert echter dat een verdere uitwerking daarvan in de organisatie niet aanwezig is.

Er zijn geen formeel vastgelegde procedures. Uit de aftekening van stukken blijkt wel dat er controle is. Bewaking van de procedures heeft plaats door interne procesafspraken, controle achteraf en documentatie van de toepassing van het 'vier-ogen-systeem'. 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.

Het verlenen van garanties is in de afgelopen jaren niet aan de orde geweest, maar de daadwerkelijke bewaking is niet vorm gegeven.

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

3.2.1 Het bereiken van doelen (onderzoeksvraag 2a)

De doelen van het treasurybeleid in Renswoude zijn benoemd in het treasurystatuut en hiervoor beschreven in paragraaf 3.1.1. De gemeente heeft geen *overall* doelstelling voor het treasurybeleid geformuleerd, maar voor de verschillende deelterreinen zijn wel doelstellingen neergezet door de raad. De doelstellingen zijn niet SMART¹¹-geformuleerd.

¹⁰ Hoofdstuk 3 en 4.

¹¹ SMART staat voor Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden.

De beschreven doelen van het treasurybeleid zijn te groeperen tot onderstaande doelstellingen:

1. Geld beschikbaar hebben voor de uitvoering van taken.
2. Het beheersen van risico's.
3. Het zo goedkoop mogelijk kunnen aantrekken van gelden c.q. het renderend uitzetten van gelden.

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 wordt bereikt. De gemeente kan probleemloos lang en kort geld aantrekken.

Doelstelling 2. Het beheersen van risico's.

Het bereiken van het secundaire doel geeft een minder duidelijk beeld. In de onderzochte periode is niets "fout" gegaan, maar beleid of geïnstitutionaliseerde beheersing en bewaking heeft daar geen grote rol in gespeeld. Risico's zijn beheerst omdat er vanuit een kleinschalige gemeente redelijk zicht is op de situatie in de gemeente en daarmee op de risico's.

Doelstelling 3. Het zo goedkoop mogelijk kunnen aantrekken van gelden c.q. het renderend uitzetten van gelden.

Renswoude trekt lang geld aan bij de BNG (en kort via het mantelcontract BNG). De vraag in hoeverre de gemeente er in slaagt zo goedkoop mogelijk lang geld aan te trekken is eenvoudig te beantwoorden: voor een gemeente is geld aantrekken bij de BNG vrijwel altijd de goedkoopste oplossing, zeker als ook nog het te ontvangen dividend op aandelen in de kostprijs wordt betrokken. De Rekenkamercommissie constateert daarmee dat de gemeente is erin is geslaagd om zo goedkoop mogelijk geld aan te trekken.

Renswoude zet kort geld uit bij de BNG. Voor kort geld geldt: als de BNG vrijwel altijd de beste partij is om geld van te lenen (door de AAA-status van de bank), dan is het daarmee ook vrijwel altijd de slechtste partij om geld aan uit te lenen. De Rekenkamercommissie constateert daarmee dat de gemeente is er niet in is geslaagd om zo renderend mogelijk kort geld uit te zetten. Het is echter de vraag of de hoeveelheid werk en de omvang van de geldstroom een écht rendement op zou leveren, wanneer de gemeente met haar overvloedige kasgeld naar een andere bank zou gaan. Daaraan zit namelijk een redelijke hoeveelheid werk vast, waarbij het de vraag is of die investering opweegt tegen de opbrengsten.

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

In tabel 3.2 geeft de Rekenkamercommissie haar bevindingen weer over de mate waarin de gemeente werkt volgens de interne en externe normen.

tabel 3.2: 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		0
- beoordelen noodzaak in tijd		+
- procedure		+
2) Garanties:		
- beoordeling en procedure verlenen		0
- bewaking van gegarandeerde instellingen		0
3) Betalingsverkeer		
- procedurebeschrijving		-
- functiescheiding: 'vier-ogen-principe'		0/+
- controle/bewaking		+
4) Inkoopbeleid, meerdere offertes		0
Wijze van verantwoording		0
Legenda:		
+	<i>aanwezig/vorm aan gegeven</i>	
0	<i>geconstateerd, maar uitvoering is niet optimaal/ behoeft verbetering</i>	
-	<i>is niet aanwezig/wordt niet gedaan</i>	

Volgens het treasurystatuut moet Renswoude een aantal met name genoemde procedures in de organisatie vastleggen. Een en ander ontbreekt echter. Het is wel zo dat er in de organisatie een aantal meer informelere werkwijzen zijn waardoor een zekere inkadering plaats heeft. Maar het blijven interne afspraken, die niet gedocumenteerd zijn en daardoor formeel niet als kader te hanteren zijn. Vanuit dat oogpunt worden de gestelde normen daarom niet gehaald.

Door de beperkte inrichting van de processen vindt ook geen adequate verantwoording plaats. In de onderzochte periode is gebleken dat niet voldaan is aan de door de raad gestelde eisen voor het opstellen van (1) een rentevisie bij het aantrekken of uitzetten van gelden en (2) liquiditeitsplanning. De raad(scommissie) ontvangt periodiek geen rentevisie.

Tegen de achtergrond van het door de gemeente voorgestane aanbestedingsbeleid merkt de Rekenkamercommissie verder op dat er geen echte afweging van het mantelcontract inzake betalingsverkeer c.q. met de BNG heeft plaatsgevonden. Het opvragen van meerdere offertes (volgens treasurystatuut) heeft niet plaatsgevonden. Daarnaast bleek uit dossieronderzoek dat in

2006 een vaste geldlening is aangetrokken met een hoofdsom die het genoemde maximum in het Treasurystatuut 2001 met 60% overschrijdt. Tenslotte is gebleken dat een interne structuur voor het verlenen van garanties en het bewaken ervan in Renswoude niet is ingericht.

De Rekenkamercommissie constateert daarom dat niet alle gestelde normen worden gehaald. De organisatie functioneert echter wel. De accountant maakt in haar accountantsverslag geen kritische opmerkingen aan haar opdrachtgever (de raad) dat feitelijk het één en ander ontbreekt¹². En voor zover bekend is er nog nooit iets "fout" gegaan.

3.2.3 Efficiency treasurybeleid (onderzoeksvraag 2c)

Uit de vorige paragrafen is naar voren gekomen dat bij een beperkte inzet van uren er sprake lijkt van een efficiënte wijze van werken. Het doel wordt bereikt, maar daarbij wordt geen wezenlijke procedure gevolgd.

3.3 Rol van de raad

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

Door het vaststellen van de noodzakelijke verordeningen en het treasurystatuut heeft de raad haar formele verantwoordelijkheid genomen. De raad heeft geen wezenlijke discussie over de spelregels van het treasurybeleid gevoerd. Wellicht mede omdat treasury veelal beschouwd wordt als een technische en complexe materie, die door ambtenaren wel goed zal zijn voorbereid. De uitvoering, controle en beheersing zijn vervolgens aan het college gelaten. In de praktijk lijkt daar echter geen invulling aan te zijn gegeven.

Informatievoorziening

Een treasuryparagraaf in de begroting en de jaarrekening moet de raad voldoende informatie bieden om het treasurybeleid en -beheer te controleren. In de jaarrekeningen en begrotingen 2005 en 2006 van de gemeente Renswoude zijn treasuryparagrafen opgenomen. De begrotingsparagrafen bieden echter geen kaders en geven evenmin plannen weer. Daarnaast is gebleken dat niet voldaan is aan de door de raad gestelde eisen voor het opstellen van (1) een rentevisie bij het aantrekken of uitzetten van gelden en (2) liquiditeitenplanning (paragraaf 3.2.2.). Het niet of slechts beperkt aanbieden van informatie op dit terrein is in de commissie of raad niet aan de orde gesteld. Ook niet naar aanleiding van de rapportage van de accountant. Wat overigens onverhinderd laat dat de raad ook een haalplicht heeft waar het gaat om informatie.

De Rekenkamercommissie constateert dat de raad aan haar kaderstellende en controlerende rol voor het treasurybeleid weinig invulling heeft gegeven.

¹² In de managementletter bij de jaarrekening 2005 geeft de accountant wel aan dat een hoge prioriteit gegeven zou moeten worden aan de vormgeving van een mandaatbesluit en een budgethoudersregeling. Daarnaast geeft de accountant aan dat de procuratie rond betalingen (tekeningsbevoegdheid) bij BNG noch RABO goed geregeld is.

Hoofdstuk 4 Constateringen en aanbevelingen

4.1 Constateringen

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

1. Hoe is de treasuryfunctie van de gemeente ingericht?

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

- Het treasurybeleid van Renswoude is vastgelegd in de financiële verordening ex art. 212 GW en het treasurystatuut van de gemeente. De gemeente voldoet daarmee aan de gestelde vereisten in de landelijke wetgeving, maar kan de inrichting van de treasuryfunctie nog beter vormgeven.
- In het treasurystatuut is sprake van een bijzondere passage: 'Maximaal 15% van het totale bedrag aan reserves en voorzieningen is vrijgesteld van de richtlijn om in vastrentende waarden te beleggen en kan renteloos worden belegd.' De Rekenkamercommissie ervaart de strekking van richtlijn als onduidelijk. In technisch opzicht biedt deze richtlijn risico's omdat het ruimte biedt tot het doen van een "gevaarlijke" belegging.
- Renswoude kent een eigen woningbedrijf, welke volledig geïntegreerd is in de gemeentelijke cijfers. Hierdoor zijn de lange termijn risico's die het woningbedrijf met zich meebrengt, lastig te bewaken.

1 b. Welke procedures heeft de gemeente opgesteld?

- Een formele vastlegging van bevoegdhedenverdeling en autorisaties is in het algemeen niet beschikbaar. Alleen wanneer de organisatie daartoe formeel verplicht is (bijvoorbeeld bij banken), dan zijn die er wel.
- Voor een kleine organisatie is het praktisch niet mogelijk een goede functiescheiding aan te leggen.
- Procedures en procesafspraken zijn nauwelijks beschreven.
- De accountant heeft een aantal vergelijkbare knelpunten gesignaleerd, welke nog niet zijn opgepakt.

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

- Er is sprake van een actieve na-controle bij diverse acties. Deze is echter nergens formeel benoemd als instrument.

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 acceptabel. De gestelde doelen zijn bereikt, maar de Rekenkamercommissie merkt op dat een deel van de doelen zonder grote inspanning zijn te behalen. Verder blijkt dat er geen sprake is van een bewust actief risicobeheer. In de onderzochte periode is niets "fout" gegaan, maar de bescherming daartegen is zwak. De indruk bestaat dat het niet altijd een gevolg van beleid en beheer is dat zaken goed gaan. "Geluk" speelt daarbij ook een factor. Met andere woorden: als er écht iets zou gebeuren is het onzeker of de gemeente daar grip en zicht op heeft.

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 matige, grove liquiditeitenplanning. Hierdoor is het lastig het juiste bedrag en de juiste fasering van termijnbedragen te bepalen, wanneer de gemeente

geldleningen wil aantrekken. Als vervolgens gekozen wordt voor een veilig, maar te hoog, aangetrokken bedrag, dan is er sprake van onnodige kosten (zoals in de praktijk is gebleken).

- De Rekenkamercommissie constateert dat de gemeente niet voldoet aan alle (te stellen) normen. De processen zijn niet goed ingekaderd. Het ontbreekt de gemeente aan een rentevisie. In de praktijk heeft dit tot nu toe geen problemen opgeleverd.

2 c. Worden prestaties gerealiseerd met een zo beperkt mogelijke inzet van middelen?

De Rekenkamercommissie beoordeelt de efficiency als goed, maar door een ontbrekende risicobeheersing kan dat eenvoudig omslaan.

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

De Rekenkamercommissie constateert dat de raad weinig invulling heeft gegeven aan haar kaderstellende en controlerende taak. Haar huidige rol is zeer afstandelijk ingevuld.

4.2 Aanbevelingen

De Rekenkamercommissie doet de volgende aanbevelingen:

- Leg een aantal basisprocedures en de bevoegdhedenverdeling vast in de organisatie. Het maakt het beheer en controleren van processen hanteerbaar en biedt een goed instrument in geval van een noodzakelijke taakoverdracht. Daar komt bij dat de raad in haar financiële verordening ex. art. 212 GW deze eis stelt. De beschrijving hoeft niet uitgebreid, maar heeft dan wel een formele status. In de beschrijving kan meegenomen worden dat door de kleinschaligheid van de gemeentelijke organisatie er al een welhaast “organische” controle plaatsvindt die de formele kaders wat kan beperken. Het is wel verstandig om daarbij zaken als scholing, bijscholing en kennisdeling ook in ogenschouw te nemen, wellicht samen met een andere (ViP)-gemeente(n).
- Licht het treasurystatuut een keer goed door en ontdoe het statuut van zaken die in Renswoude bij nader inzien niet relevant zijn.
- Geef de documentatie en het aftekenen van de betaaldocumenten een formele vorm.
- Geef goed invulling aan het ‘vier-ogen-principe’ (in combinatie met bovenstaande aanbeveling: documentatie en aftekenen). Dit is een geaccepteerde oplossing in een kleine organisatie waar een goede functiescheiding moeilijk is aan te leggen. De vaste regel daarbij is dat altijd twee personen tegelijkertijd bij een actie betrokken zijn. Hierdoor is een zekere controle aan de orde. Door een goede na-controle kan dit systeem nog worden versterkt. Dit vereist wel dat er sprake is van een formele vastlegging.
- Geef invulling aan actief risicobeheer. Ga over tot een systematische bewaking van de verstrekte garanties en dus de (financiële) positie van de instellingen waaraan die verstrekt zijn om claims als gevolg van de garantiestellingen te voorkomen. Leg de procedures hiervoor vast. Risicobeheer moet verder de gemeente verzekeren dat geld het gemeentehuis niet verlaat zonder betaalbaarstellingen. Door de beperkte formatie is een goede administratieve organisatie bijna onmogelijk, maar op deze wijze is er zekerheid over een wellicht correct intuïtief gevoel dat “het allemaal wel goed zal zitten”. Geef tenslotte ook inzicht in de afzonderlijke cijfers van het gemeentelijk woningbedrijf om risico's beter te bewaken.

- Draag zorg voor de inrichting van een verplichtingenadministratie. In het kader van de beheersbaarheid en controleerbaarheid van acties kan dit een hanteerbare kapstok zijn. Dit kan leiden tot een min of meer automatische regulering van een aantal administratieve stappen.
- Maak een gedegen liquiditeitenplanning ten behoeve van een goede sturing.
- Geef meer invulling aan de treasuryparagraaf in de begroting, zodat deze kaderstellend is en meer plannen weergeeft.
In de begroting staan de plannen voor het volgende jaar. Doel van de treasuryparagraaf (en de andere verplichte paragrafen) is dat onderwerpen die versnipperd in de begroting staan, worden gebundeld in een kort overzicht. Daarom is het goed om in de treasuryparagraaf weer te geven wat de plannen en doelstellingen zijn op het gebied van treasurybeleid. Een rentevisie kan daar onderdeel van zijn, maar ook een voornemen om een mantelcontract te sluiten of het halen van een rentenorm voor uitgezette kasgelden.
- Vanuit de wettelijke controlerende rol van de raad is het wenselijk als de raad dit terrein actiever volgt, mede in aansluiting op de adviezen van de accountant.

Bestuurlijke reactie van het college van burgemeester en wethouders

Hierbij berichten wij u, dat wij het rapport "Onderzoek treasurybeleid in Renswoude " in goede orde hebben ontvangen en met belangstelling kennis hebben genomen van uw constatering en aanbevelingen.

In het algemeen kan worden gesteld dat de gemeente Renswoude een kleine praktisch ingestelde organisatie is. De organisatie is vooral gericht op het uitvoeren van processen en wat minder op het beschrijven van processen en procedures. Verder kan worden opgemerkt dat de treasuryfunctie in Renswoude geen doel op zich is, maar een middel om gemeentelijke taken uit te kunnen voeren en gestelde doelen te kunnen verwezenlijken. Gezien de beperkte treasuryfunctie in onze gemeente is het treasurystatuut dan ook een tamelijk "zwaar "instrument.

Op de aanbevelingen die u doet, zouden wij als volgt willen reageren :

Voor wat betreft uw aanbeveling om een aantal basisprocedures en bevoegdheden in de organisatie vast te leggen, kunnen wij u mededelen, dat wij inmiddels een "Financiële beheersverordening gemeente Renswoude "in concept gereed hebben. In deze verordening worden voornoemde zaken geregeld.

Uw aanbeveling om het treasurystatuut een keer goed door te lichten en te ontdoen van zaken die in Renswoude niet relevant zijn, zullen wij ter harte nemen.

Ten aanzien van uw aanbeveling om de documentatie en het aftekenen van betaaldocumenten een formele vorm te geven, kunnen wij u berichten dat alle betaaldocumenten door ons worden voorzien van een blokstempel, waarin de betrokken functionarissen een paraaf zetten ten teken dat ze akkoord zijn met de levering en de betaling van de goederen en of diensten. De betaalstaten worden gecontroleerd en geparafeerd door het hoofd financiën, de gemeentesecretaris en de burgemeester. Ons inziens wordt daarmee ruimschoots voldaan aan uw aanbeveling.

Ook aan uw aanbeveling om invulling te geven aan het "vier-ogen-principe "wordt naar onze mening voldaan.

Uw aanbeveling om over te gaan tot een systematische bewaking van de verstrekte garanties en dus de (financiële) positie van de instellingen waaraan die verstrekt zijn om claims als gevolg van de garantiestellingen te voorkomen kunnen wij niet onderschrijven.

De garanties die de gemeente Renswoude heeft verstrekt beperken zich tot 2 verenigingen en een aantal gegarandeerde hypothecaire geldleningen van particulieren in Renswoude. Op het moment dat een vereniging of een huiseigenaar met een gegarandeerde geldlening niet aan zijn financiële verplichting voldoet, worden we daar gelijk door de betreffende financiële instelling over geïnformeerd. Het lijkt ons dan ook wat overdreven hier een heel systeem met allerlei procedures voor op te tuigen.

U geeft verder nog aan dat risicobeheer verder de gemeente ervan moet verzekeren, dat geld het gemeentehuis niet verlaat zonder betaalbaarstelling. Op dit moment is het al zo dat geld het gemeentehuis niet zonder betaalbaarstelling verlaat.

Verder beveelt u aan inzicht te geven in de afzonderlijke cijfers van het gemeentelijk woningbedrijf om risico's beter te bewaken. Jaarlijks wordt er betreffende het gemeentelijk woningbedrijf een afzonderlijke jaarrekening opgesteld, hierin wordt uitvoerig inzicht gegeven in de afzonderlijke cijfers van het gemeentelijk woningbedrijf.

Gezien de kleinschaligheid en de transparantie van onze organisatie, zijn wij van mening dat de beheersbaarheid en controleerbaarheid van acties in onze organisatie zodanig is, dat het niet wenselijk is hiervoor een extra administratieve belasting in de vorm van een verplichtingenadministratie door te voeren.

Aan uw aanbeveling een gedegen liquiditeitenplanning te maken, kan in de praktijk niet zo gemakkelijk uitvoering worden gegeven. We proberen de benodigde liquiditeiten zo goed mogelijk te plannen, maar juist de grootste liquiditeitsmutaties laten zich moeilijk plannen.

De grootste schommelingen in onze liquiditeiten hebben te maken met transacties ten aanzien van het aan – en verkopen van grond. Vaak is moeilijk op lange termijn te plannen wanneer grond exact kan

worden aangekocht of verkocht. Bij de ontwikkeling van een bouwlocatie is er meestal sprake van juridische procedures die moeten worden doorlopen, daar we hierbij afhankelijk zijn van derden, burgers die zienswijzen indienen of bezwaren maken en rechtelijke instanties die hierover een oordeel moeten vellen, valt hier moeilijk een goede planning voor op te stellen.

De reden waarom wij er voor kiezen een beperkte treasuryparagraaf in de begroting op te nemen, waarin niet allerlei plannen en doelstellingen zijn weergegeven, is dat ons treasurybeleid geen doel op zich is, maar slechts een middel om andere gemeentelijke taken uit te voeren en andere doelstellingen te bereiken.

De conclusie van de rekenkamer dat de raad weinig invulling heeft gegeven aan haar kaderstellende en controlerende taak en haar rol afstandelijk invult kunnen wij niet onderschrijven.

Daar offertes van financiële instellingen ten aanzien van tarieven met betrekking tot het aantrekken en uitzetten van gelden slechts gedurende een zeer korte tijd geldig zijn, is het praktisch niet mogelijk de raad hier vooraf bij te betrekken, wel wordt de raad hier, weliswaar achteraf, zo goed en zo adequaat mogelijk over geïnformeerd. Alle overeenkomsten van geldleningen worden voor de raad ter inzage gelegd.

Wanneer de raad een krediet verleent ten behoeve van grote investeringen, zoals de aankoop van gronden of het bouwrijpmaken van een bouwlocatie of de reconstructie van een weg is de raad zich er terdege van bewust dat de verlening van dit krediet gevolgen zal hebben voor de liquiditeitspositie van onze gemeente. Het is absoluut niet zo dat de raad er van uit gaat, dat de gemeente voldoende liquide middelen beschikbaar heeft om dit soort investeringen te kunnen financieren.

Wij zijn dan ook van mening dat onze raad op het terrein van de treasury doet wat van haar mag worden verwacht.

Tot zover onze bestuurlijke reactie op uw rapport.

Nawoord Rekenkamercommissie

De Rekenkamercommissie bedankt het college van burgemeester en wethouder voor de bestuurlijke reactie. In dit nawoord onderstreept de Rekenkamercommissie waar nodig de eigen aanbevelingen en waar gewenst wordt ingegaan op de reactie van het college.

De Rekenkamercommissie onderschrijft dat in een kleine gemeente als Renswoude een “beperkte” regelgeving en bureaucratie past die tot een iets andere vorm van bewaking moet leiden. Vandaar dat de Rekenkamercommissie bijvoorbeeld ook heeft gesteld dat de gemeente het treasurystatuut eenvoudiger zou kunnen opzetten. Aan de andere kant vergt juist ook een kleine gemeente goede formele procedures rond betaalprocessen, hetzij preventief, hetzij ex ante. De werkwijze via blokstempel en de verplichte betrokkenheid van minimaal twee personen, zoals aangegeven door het college, in combinatie met het beschrijven van de essentiële procedures leveren volgens de Rekenkamercommissie ook die zekerheid. Tegelijkertijd moet er dan wel actief gecontroleerd worden op het correct hanteren van deze procedure. Dit dient in de eerder genoemde procesbeschrijving te worden aangegeven.

Het college merkt op dat treasury geen doel op zich is en dat daarom de treasuryparagraaf beperkt is. Uiteraard is treasury geen doel op zich: treasury is de invulling van het zo zuinig mogelijk omgaan met het gemeenschapsgeld van de belastingbetaler. Daardoor is het de taak van de organisatie om geld zo zuinig mogelijk aan te trekken - geld kost immers geld - en eventuele kasoverschotten zo optimaal mogelijk uit te zetten. Dit is vooral mogelijk als investeringsmiddelen alleen op basis van een echt duidelijk bestedingspatroon worden aangetrokken op het moment dat het ook daadwerkelijk nodig is. De rekenkamercommissie wil daarbij nog opmerken dat het Besluit begroting en verantwoording (BBV) regels voorschrijft waaraan de treasuryparagraaf en de andere verplichte paragrafen in de begroting moeten voldoen. Het is daarom zinvol meer invulling te geven aan de treasuryparagraaf.

Het opstellen en inrichten van een verplichtingenadministratie is vervolgens een goed instrument om de planning van uitgaven (dus liquiditeit) én de noodzaak van uitgaven goed in beeld te krijgen en te houden. De bewaking van de door de gemeente verstrekte garanties is vergelijkbaar hiermee. De garantie is verstrekt om een voorziening mogelijk te maken. Maar daaraan is verbonden dat de gemeente als goed huisvader de “kredietwaardigheid” van de garantie-ontvanger in de gaten houdt. Als er immers een melding komt dat er problemen zijn, dan zal redelijkerwijs het financiële risico voor de gemeente al ontstaan zijn!

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
- Opgaven kasgeldlimiet 2005 en 2006;
- Treasurystatuut 2001
- Raadsbesluit uitgangspunten Beleggings- en financieringsbeleid 2001
- Financiële beheersverordening ex art. 212 GW;
- Accountantsverslag 2006
- Diverse overige documenten en contracten

Bijlage 2: Normenkader

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 Gemeentewet¹³ 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)¹⁴. Het BBV¹⁵ 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 opgenomen¹⁶. 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.

¹³ 14 februari 1992

¹⁴ BBV, 17 januari 2003.

¹⁵ BBV, art. 9, lid 2d en art. 13.

¹⁶ 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.¹⁷ 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 gegeven¹⁸. 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.

¹⁷ 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.

¹⁸ 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.

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?
- 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.

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 treasury paragraaf bij jaarrekening.

Bijlage 4 Respondenten

Interviews

- de heer A. Van de Kamp, hoofd Financiën
- Mevrouw D.J. Dorrestijn-Taal, wethouder financiën, sociale Zaken, maatschappelijk werk, volksgezondheid, verenigingen, sport, jeugdwerk, onderwijs, openbare werken, verkeer en vervoer, bibliotheek, automatisering, contact.