

**Onderzoek naar
(de uitvoering van) het treasurybeleid
van de gemeente Woerden**

Onderzoek ex artikel 213a Gemeentewet

Inhoudsopgave

1.	Inleiding.....	3
1.1	Doel en focus van 213a-onderzoek.....	3
1.2	Onderzoeksvragen en uitvoering onderzoek treasury.....	3
2.	Treasurybeleid in Woerden.....	4
2.1	Wettelijke kaders.....	4
2.2	Wat is treasury?.....	4
2.3	Doelstellingen.....	5
3.	Uitvoering treasury.....	5
3.1	Taken en werkzaamheden.....	5
3.2	Sturing en verantwoording.....	5
4.	Ontwikkelingen.....	6
4.1	Wet Hof (Houdbaarheid OverheidsFinanciën).....	6
4.2	Schatkistbankieren.....	6
5.	Conclusies en aanbevelingen.....	7
5.1	Doeltreffend en doelmatig?.....	7
5.2	Aanbevelingen.....	8
	Bijlage 1 - Geraadpleegde bronnen.....	9
	Bijlage 2 - Geïnterviewde personen.....	10

1. Inleiding

Artikel 213a Gemeentewet schrijft voor dat het college van burgemeester en wethouders periodiek onderzoek verricht naar de effectiviteit en efficiency van het door hem gevoerde beleid, met als doelstelling deze waar mogelijk te vergroten. Jaarlijks stelt het college via het onderzoeksplan vast welke onderwerpen in het daaropvolgende jaar zullen worden onderzocht. In het onderzoeksplan 2011, door het college vastgesteld op 8 maart 2011 (11A.00179), is bepaald dat 'treasury' onderwerp van onderzoek zou zijn. Het voor u liggende rapport is de weergave van dit onderzoek.

Doel en opzet van het onderzoek zijn vooraf opgesteld in overleg met de verantwoordelijken voor treasurybeleid en -uitvoering: portefeuillehouder, afdelings- en teammanager. De bedoeling van het onderzoek is namelijk niet primair te confronteren, maar het verbeterpotentieel maximaal te benutten. Vervolgens is de onderzoeksopzet vastgesteld door de concerncontroller vastgesteld en ter kennis gebracht van het college, de auditcommissie en de rekenkamercommissie (11A.00641).

1.1 Doel en focus van 213a-onderzoek

Op basis van art. 213a Gemeentewet is (ook) in Woerden de 'Verordening voor periodiek onderzoek door het college (etc.)' vastgesteld, waarin als definities zijn opgenomen:

Doeltreffendheid: de mate waarin de gewenste prestaties en de beoogde maatschappelijke effecten van het beleid daadwerkelijk worden behaald.

Doelmatigheid: de mate waarin de gewenste prestaties en de beoogde maatschappelijke effecten van het beleid worden gerealiseerd met een zo beperkt mogelijke inzet van middelen, of met de beschikbare middelen zo veel mogelijk resultaat wordt bereikt.

Een 213a-onderzoek dient zich op beide aspecten te richten. Onderzoek naar *doeltreffendheid* heeft betrekking op de doelen en resultaten die geformuleerd zijn in programmabegroting, beleidsnota's etc. Onderzoek naar *doelmatigheid* is primair gericht op middelenbeheer en de organisatie van het werk: werkprocessen, taken en verantwoordelijkheden et cetera.

Voor het goede begrip: *rechtmatigheid* is geen onderdeel van een 213a-onderzoek. Het thema raakt er weliswaar aan, maar is primair het domein van Interne Controle en de accountant.

1.2 Onderzoeksvragen en uitvoering onderzoek treasury

De begrippen 'doeltreffendheid' en 'doelmatigheid' zijn in de onderzoeksopzet vertaald naar concretere onderzoeksvragen:

1. welke beleidsdoelstellingen zijn er? zijn te bereiken resultaten meetbaar geformuleerd? in hoeverre zijn doelen en resultaten dekkend voor het deelgebied?
2. worden doelen en resultaten behaald? hoe wordt dit gemeten? hoe wordt gerapporteerd en aan wie?
3. wie stuurt bij, en op welke wijze, als doelen of resultaten niet of niet tijdig worden bereikt?
4. welke uitvoeringsregels zijn er? hoe is het uitvoeringsproces ingericht? is er een (planmatig) uitvoeringsprogramma en bijbehorend werkproces? worden deze nageleefd?
5. zijn verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden in het uitvoeringsproces duidelijk en vastgelegd? worden deze nageleefd? (o.a. *functiescheiding, besluitvorming*)
6. welke middelen en instrumenten zijn beschikbaar om de doelstellingen te bereiken en hoe worden deze benut? zowel inhoudelijk (bv. in de vorm van overeenkomsten met

dienstverleners, geldverstrekkers etc.) als organisatorisch (medewerkers, scholing, hulpmiddelen, uitvoeringsbudget).

Door middel van bureaustudie van relevante documenten en interviews met betrokkenen in de gemeentelijke organisatie (zie bijlagen 1 en 2) worden deze vragen in dit rapport zo goed als mogelijk beantwoord.

2. Treasurybeleid in Woerden

2.1 Wettelijke kaders

Art. 212 van de Gemeentewet legt gemeenten op om een verordening vast te stellen waarin “de uitgangspunten voor het financiële beleid, alsmede voor het financiële beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie” staan. Dit is de zgn. financiële beheersverordening. Op basis van artikel 13 van deze verordening zijn in Woerden de beleidskaders voor de invulling van de treasurytaken vastgelegd in een treasurystatuut. Dit statuut is vastgesteld door de raad, en zijn nadere regels over de uitvoering en de organisatie ervan vastgelegd in een uitvoeringsbesluit treasury (vastgesteld door het college).

Daarnaast schrijft art.18 van de financiële beheersverordening voor over welke onderwerpen het college verslag moet doen bij de begroting en de jaarstukken, waaronder ook een aantal treasury-onderwerpen.

Daarnaast moeten gemeenten voldoen aan de Wet Financiering decentrale overheden (Wet Fido). Deze geeft, kort gezegd, voorschriften omtrent de hoogte van kasgeldlimiet, schuldpositie en renterisiconorm van gemeenten. Met het Treasurystatuut en het Uitvoeringsbesluit geeft Woerden hier invulling aan, evenals aan twee rijksregelingen die op hun beurt weer zijn voortgevloeid uit de Wet Fido, te weten de Regeling Uitzettingen en Derivaten Overheden (Rudo) en de Uitvoeringsregeling Fido. Deze regelingen zien toe op o.a. het onderbrengen van geld bij veilige partijen, het beleggen in veilige financiële papieren, hoogte van kasgeldlimiet en renterisiconorm, et cetera.

2.2 Wat is treasury?

In Woerden wordt de volgende definitie gehanteerd:

“Treasury is het sturen en beheersen van, het verantwoord en het toezicht houden op de financiële vermogenswaarden, de financiële stromen, de financiële positie en de hieraan verbonden risico's”¹.

*Deelgebieden binnen de treasurytaak zijn*²:

- *risicobeheer: het beperken van risico's zoals renterisico's, kredietrisico's, koersrisico's, valuta- en liquiditeitsrisico's.*
- *kasbeheer: het betalingsverkeer en het beheer van de geldstromen op korte termijn.*
- *financiering: het beheer van gelden op lange termijn via uitzettingen en/of leningen.”*

¹ Bron: raadsvoorstel bij vaststellen Treasurystatuut Woerden 2010 (10R.00201)

² Bron: Treasurystatuut Woerden 2010

2.3 Doelstellingen

In art.2 van het treasurystatuut zijn de volgende doelstellingen geformuleerd:

- a. *De treasuryfunctie streeft naar beheersing van renterisico's, kredietrisico's, koersrisico's en interne liquiditeitsrisico's.*
- b. *Binnen de kaders van de wet Fido, aanvullende regelgeving en de voorschriften die in dit statuut zijn opgenomen wordt gestreefd naar een optimaal renteresultaat.*
- c. *Interne verwerkingskosten en externe kosten bij het beheer van geldstromen en financiële posities worden geminimaliseerd.*
- d. *Het zorgdragen voor een tijdige beschikbaarheid van middelen door het verkrijgen en handhaven van toegang tot financiële markten tegen acceptabele condities.*

Daarnaast voorziet het statuut in uitgangspunten en voorschriften met betrekking tot de instrumenten die mogen of moeten worden ingezet om het treasurybeleid uit te voeren en risico's te beperken. Het gaat daarbij vooral om wel en niet toegestane financieringsmethoden, aantal en type financiële instellingen waarmee de gemeente zaken doet, et cetera. Hiermee wordt aangesloten bij de Regeling Uitzettingen en Derivaten Overheden (Rudo) en bij de Uitvoeringsregeling Fido (zie 2.1).

3. Uitvoering treasury

3.1 Taken en werkzaamheden

De taken binnen de treasuryfunctie in Woerden zijn overzichtelijk en bescheiden van omvang. Vijf a tien keer per jaar wordt een handelingen verricht met betrekking tot het aantrekken of uitzetten van gelden. Dit proces is eenvoudig en niet of nauwelijks foutgevoelig. Zoals aangegeven, zijn de vrijheden voor de gemeente zeer beperkt.

Woerden maakt geen gebruik van derivaten en beleggingen (anders dan in Vitens en BNG), en slechts zeer incidenteel, als er tijdelijk geld 'over' is, van deposito's, alleen bij veilige instellingen zoals de Waterschapsbank en de BNG. Op dit moment zijn deposito's overigens sowieso nauwelijks interessant omdat zelfs op de rekening courant de rente hoger is.

Periodiek wordt de staat van lopende leningen bekeken om te borgen dat deze tijdig worden afgelost en er waar nodig wordt geherfinancierd.

Voor grote projecten wordt financiering geregeld op veelal vooraf aangekondigde investeringsmomenten.

Een aantal taken valt van treasury zijn direct gericht op sturing en verantwoording; zie hiervoor de volgende paragraaf.

3.2 Sturing en verantwoording

Twee keer per jaar legt de treasuryfunctionaris een zogenoemde treasuryprognose (ook liquiditeitenprognose genoemd) ter vaststelling voor aan het college. De betrouwbaarheid van deze prognose laat te wensen over, met name door forse verschuivingen in planningen van grote projecten en investeringen. Hoewel de treasuryfunctionaris hier al rekening mee houdt door niet voor het volledige bedrag aan kapitaal aan te trekken, worden de financiële en de begrotingslast voor de gemeente hiermee geraakt en ontstaat bij herhaling een ongewenst grote vrijval van kapitaallasten.

Maandelijks verstrekt de afdeling Vastgoed een overzicht van verwachte aan- en verkopen met bijbehorende bedragen.

In het internecontroleplan staat aangegeven dat treasury viermaal per jaar wordt gecontroleerd, maar treasury is nog geen onderwerp van interne controle geweest na eind 2009. De

accountant heeft aan de medewerker interne controle aangegeven dat een frequentie van vier keer per jaar naar zijn mening niet nodig is, dat twee of misschien zelfs een keer per jaar voor Woerden voldoende is. Tussen hen is min of meer afgesproken dat dit tegen het einde van het jaar gebeurt, zodat de accountant daarna op de resultaten van interne controle kan inspelen bij het uitvoeren van zijn rechtmatigheidstoets.

Constaties van de accountant, vastgelegd in zijn managementletter en rapport van bevindingen, worden voor elke afdeling opgenomen in de managementrapportages en (waar nodig) in de checksessies.

Eveneens in de managementrapportages wordt per afdeling aangegeven op welke investeringsprojecten nog geen uitgaven gedaan zijn, in tegenstelling tot de planning.

4. Ontwikkelingen

Naast de al langer bestaande Wet Fido zijn er twee actuele ontwikkelingen waar de treasuryfunctie mee te maken krijgt. Van veel kanten, waaronder de VNG, zijn en worden bezwaren geuit tegen beide regelingen, maar vooralsnog moet er rekening mee worden gehouden dat deze per 1 januari 2013 gaan gelden.

4.1 Wet Hof (Houdbaarheid OverheidsFinanciën)

De lidstaten van de Europese Unie hebben zich verbonden om hun begrotingstekorten onder de 3% te brengen en te houden. De Wet Hof bepaalt hoe de lagere overheden aan dit zgn. EMU-saldo moeten bijdragen: het aandeel van de gezamenlijke gemeenten hierin is ca. 0,35% van het bruto binnenlands product. Kort gezegd betekent invoering van de Wet Hof dat voor gemeenten de kapitaallasten van nieuwe investeringen direct gaan meetellen als uitgaven. Terwijl een gemeente ergens voor gespaard kan hebben en op het moment van investeren daarmee geen eigen tekort creëert, zal de investering toch volledig meetellen in het EMU-saldo. De gemeente loopt daardoor kans om beboet te worden door het ministerie van Financiën. De investeringsruimte voor gemeenten wordt hiermee beperkt en het principe van bestemmingsreserves verliest aan betekenis en nut.

4.2 Schatkistbankieren

Schatkistbankieren is een uitvloeisel van het na de val van het kabinet-Rutte gesloten Lenteakkoord (2012). Het houdt in dat de lagere overheden hun geld niet meer bij een reguliere bank mogen onderbrengen, maar verplicht zijn om dit bij de schatkist (het ministerie van Financiën) te doen. Dit betekent logischerwijs dat uitvoering van de treasuryfunctie op dit punt eenvoudiger wordt: er hoeven immers geen rentestanden te worden vergeleken, offertes te worden opgevraagd, keuzes te worden gemaakt, et cetera. Overigens worden lopende contracten geëerbiedigd tot het verstrijken van de huidige looptijd.

5. Conclusies en aanbevelingen

De aangehaalde wettelijke kaders beperken de vrijheid van gemeenten ten aanzien van de inhoud en de uitvoering van hun treasurybeleid fors. Dit verklaart de beperkte omvang van dit rapport.

Maar de genoemde ontwikkelingen betekenen ook en vooral dat het essentieel wordt om in een vroeg stadium van de besluitvorming over investeringen rekening te houden met de benodigde leningen, met het plafond dat aan de gemeentelijke leencapaciteit gesteld wordt en, bij het doen van investeringen, met de directe gevolgen daarvan voor het EMU-saldo (zie 4.1). Dit vraagt om een verandering in de rol van treasury: van reactief en faciliterend naar pro-actief en adviserend aan bestuur en management. Zie hiervoor verder bij de aanbevelingen (5.2).

5.1 Doeltreffend en doelmatig?

Om te kunnen spreken over de mate waarin iets doeltreffend is, moet het doel bekend en herkenbaar zijn. Zonder doel kan immers niet worden bepaald of een schot in de roos was of niet. De doelstellingen uit het treasurystatuut (zie par. 2.3) zijn niet erg meetbaar geformuleerd. Wat zijn bijvoorbeeld 'een optimaal renteresultaat', 'minimale kosten' of 'acceptabele condities'? Het statuut geeft daar zelf nog wel enige vorm aan, althans, het kent enkele voorschriften waarvan mag worden verwacht dat naleving bijdraagt aan het behalen van de doelen (bijvoorbeeld dat offertes moeten worden opgevraagd bij ten minste twee of drie instellingen met een bepaalde rating). Toch lijkt de uitspraak gerechtvaardigd dat door doelen zo ruim te formuleren, het ontbreekt aan voldoende prikkel om het maximale uit de markt te halen. In die zin is op het gebied van doeltreffendheid, al zijn de doelen dus weinig concreet, waarschijnlijk nog wel verbetering te bereiken.

Daarnaast vraagt de aanvullende regelgeving vanuit het Rijk om aanvullende doelen op het gebied van het verloop, de spreiding en temporisering van leningen en investeringen, en over de waarde en toepasbaarheid van het daarbij ondersteunende instrument liquiditeitenprognose.

In het kader van dit onderzoek is geen gefundeerde uitspraak te doen over de mate waarin het treasurybeleid doelmatig (efficiënt) wordt uitgevoerd. In het recente verleden was de treasuryfunctie ondergebracht bij een van de financieel consultants, zonder dat daar specifiek uren voor werden geraamd of bijgehouden. Toen begin 2012 een vacature ontstond op de afdeling is deze taak explicieter benoemd, zowel kwalitatief als kwantitatief (0,2 fte).

Om te beoordelen of dit passend is en of inhoudelijke verbetering in de processen wenselijk en mogelijk is, zullen de nieuwe functionaris en zijn leidinggevende zich daarvan eerst een beeld moeten kunnen vormen. Uiteraard kunnen eenvoudige zaken/quick wins wel direct worden geïmplementeerd.

De algehele indruk is dat de treasuryfunctie in Woerden op orde is en prudent wordt uitgevoerd, conform het treasurystatuut, het uitvoeringsbesluit en, niet in het minst, de (nieuwe) wetgeving vanuit het Rijk. Alle betrokkenen onderschrijven dit, maar ook dat er waarschijnlijk toch meer 'uit te halen' is. Daarnaast wordt de functie van de treasuryprognose niet optimaal benut en is de betrouwbaarheid ervan onvoldoende.

5.2 Aanbevelingen

In het verlengde van bovenstaande conclusies en op basis van de gehouden interviews worden de volgende aanbevelingen gedaan:

1. Adviseer vanuit treasury pro-actief over de planning, spreiding en (waar nodig) temporisering van grotere investeringen en doe dit zo vroeg mogelijk in het begrotingsproces. Treasury kan en moet hiermee een belangrijker rol spelen in het faciliteren van de sturing (door bestuur en management) op realisatie van de begroting en de beleidsvoornemens van raad en college.
2. Baseer de treasuryprognose op een nauwkeuriger monitoring van het werkelijke verloop van investeringen. Ondersteun de realisatie van investeringen door in de management-rapportages niet alleen aan te geven op welke investeringsprojecten nog in het geheel geen uitgaven gedaan zijn, maar ook die waarop de uitgaven fors achterlopen op de prognoses.
3. Stel de prognose niet alleen op op basis van actuele gegevens en nieuwe niet-geprognoseerde investeringen (onverwachte ontwikkelingen), maar evalueer de eerder afgegeven prognoses door ze te vergelijken met de feitelijke ontwikkelingen. Rapporteer daarover in elke volgende prognose en trek er lering uit, zodat prognose en werkelijkheid meer met elkaar in overeenstemming komen. Stel de prognose niet alleen op voor de korte termijn, zoals nu wordt gedaan, maar ook voor een langere periode. Geef hierbij ook aan welke kaders het college zou kunnen meegeven aan de uitvoerende functionarissen (treasurer en afdelingshoofd Financiën) ten aanzien van het overstappen van 'kort' naar 'lang' geld.
4. Specifiek geval van 3 - Volg nauwlettend de door de gemeente afgegeven waarborgen en garantstellingen (totaal voor ca. 8 miljoen euro) die in diverse beleidsvelden spelen. Integreer dit in een continu proces van afdelingsgewijs en gemeentebreed (financieel) risicomanagement. Los van de vraag of dit onderdeel is van de treasuryfunctie of thuishoort in een ander takenpakket is er, gezien de ermee gemoeide bedragen, een risico met potentieel acute en grote gevolgen voor treasury dat bewaakt dient te worden.
5. Start, wanneer er voldoende zicht is ontstaan op de doelmatigheid van de treasuryprocessen, een kort maar effectief procesverbeteringstraject om de efficiency van de processen te optimaliseren. Maak hierbij gebruik van de leanmethodiek.
6. Voer interne controle op treasury twee keer per jaar uit. In de media verschijnen met enige regelmaat verhalen over gemeenten die onverstandige of in elk geval (te) risicovolle financiële acties hebben ondernomen. Hoewel de accountant heeft aangegeven dat interne controle een keer per jaar wellicht voldoende is, en Woerden zich aan de eigen en de rijksregels houdt, lijkt het niet onverstandig om toch twee keer per jaar interne controle te doen. Controle is immers ook bedoeld om te zorgen dat zaken goed *blijven* gaan.

Bijlage 1 - Geraadpleegde bronnen

- Raadsvoorstel vaststellen Treasurystatuut Woerden 2010
- Treasurystatuut Woerden 2010
- Uitvoeringsbesluit Treasury 2010 Gemeente Woerden
- Internecontroleplan 2012 gemeente Woerden

Bijlage 2 - Geïnterviewde personen

- Ron Boon, afdelingsmanager Ondersteuning
- Bob Duindam, wethouder Financiën
- Vincent Griessler, concerncontroller
- Mikal van Kuilenburg, teammanager Financiën
- Rob Smits, beleidsadviseur Financiën (functionaris treasury)
- Esther Wortman, beleidsadviseur Financiën (functionaris interne controle)