

1. INLEIDING

In april 1999 heeft de gemeenteraad het Treasurystatuut en Handvest voor de gemeente Zoetermeer vastgesteld. Hiermee werden de tot op dat moment geldende kaders voor de treasuryfunctie - die niet expliciet op papier stonden - ook formeel vastgelegd.

Kern van het beleid was: “Het beheren van financiële posities en geldstromen op een zodanige wijze dat de daaraan verbonden risico's worden beperkt en de daarmee gepaard gaande kosten en opbrengsten worden geoptimaliseerd.”

Mede naar aanleiding van de ontwikkelingen op de geld- en kapitaalmarkt en de start van de derde fase van de Economische en Monetaire Unie is inmiddels de oude wetgeving (Wet FILO) op het gebied van de financiering van decentrale overheden ingetrokken. De wet FIDO (Financiering Decentrale Overheden) geeft de nieuwe verplichte wettelijke kaders en is in werking getreden per 1 januari 2001.

Het in werking treden van deze wet is aanleiding het Treasury statuut te herzien. De belangrijkste inhoudelijke wijzigingen betreffen de renterisiconorm en de criteria waaraan de partijen waarbij geld mag worden uitgezet moeten voldoen. Voorts is met het aanpassen van het Besluit comptabiliteitsvoorschriften 1995 een formeel kader gelegd voor een financieringsparagraaf in de begroting en in het jaarverslag.

In dit handvest worden de kaders beschreven waarbinnen de treasury-functie mag opereren en de regels expliciet gemaakt die bij het uitvoeren van de treasury-functie in acht moeten worden genomen. In het als bijlage A opgenomen Treasury Statuut zijn de op basis van het Handvest geformuleerde doelstellingen en randvoorwaarden artikelsgewijs weergegeven.

2. BELEID

2.1 DOELSTELLING

De hoofddoelstelling voor de treasury-functie binnen de gemeente Zoetermeer kan als volgt worden omschreven:

“HET BEHEREN VAN FINANCIËLE POSITIES EN GELDSTROMEN OP EEN ZODANIGE WIJZE DAT DE DAARAAN VERBONDEN RISICO'S WORDEN BEPERKT EN DE DAARMEE GEPAARD GAANDE KOSTEN EN OPBRENGSTEN WORDEN GEOPTIMALISEERD.”

Nadrukkelijk is niet als doelstelling geformuleerd om een maximaal rendement te behalen op de financiële posities en stromen, treasury is immers geen kerntaak van de gemeente. Hierbij heeft treasury natuurlijk wel oog voor het minimaliseren van de kosten, waarbij ook hoort het maximaliseren van de ontvangen interest op eventueel uitstaande gelden.

De risico's die kunnen worden onderscheiden zijn:

1. Renterisico: de potentiële invloed (positief of negatief) die een rentemutatie heeft op het saldo van aan derden te betalen c.q. van derden te ontvangen interest. Dit risico kan worden geminimaliseerd door het maximaal volume langlopende leningen dat tegen een variabele rente uitstaat c.q. is aangetrokken te beperken.
2. Beschikbaarheidsrisico: het risico dat op een gewenst tijdstip niet in de financieringsbehoefte kan worden voorzien. Gezien de status van de Gemeentelijke overheid is dit risico niet aan de orde voor de gemeente Zoetermeer.
3. Debiteurenrisico: wanneer de gemeente middelen op de geldmarkt uitzet, is het van groot belang dat de geldnemende partij na afloop van de transactie aan zijn financiële verplichtingen kan doen. Het debiteurenrisico kan worden beperkt door eisen te stellen aan de kredietwaardigheid van marktpartijen en limieten te stellen per partij voor wat betreft volume en looptijd en een lijst te maken van de partijen waarmee zaken worden gedaan.

Een 'afgeleid' risico is het informatierisico: beslissingen worden genomen op basis van onder meer financierings- en liquiditeitsprognoses. Het risico dat verkeerde beslissingen worden genomen wordt groter naarmate de kwaliteit van de prognoses (en de overige beschikbare informatie) afneemt. Om dit risico in te dammen is het noodzakelijk dat voldoende tijd en energie wordt gestoken in het tot stand brengen van de prognoses. Voorts is het belangrijk de prognoses regelmatig te actualiseren.

Beslissingen van Treasury zijn gebaseerd op een afweging van het debiteurenrisico (afgedekt via lijst van kredietwaardige partijen), het renterisico, de rentevisie en het informatierisico, waarbij binnen aanvaardbare risico's een maximaal rendement wordt nagestreefd.

(meer)kosten/baten

Het is onmogelijk om in geld een eenduidig beeld te geven van de kosten en de baten van treasury. Van meerkosten ten opzichte van de huidige situatie kan sprake zijn als bijvoorbeeld de hoofdafdeling Stadswerken voor de uitvoering van de beschreven financierings- en liquiditeitenplanning een extra fte nodig zou hebben. De kosten van het apart zetten van een afdeling treasury (zie paragraaf 3.1) van de concerncontroller zou bij benadering bestaan uit het aantrekken van 1,5 tot 2 fte's.

De opbrengsten zijn vooral gelegen in het beheersen van risico's (hoofddoelstelling treasury). Afhankelijk van volumes van aangetrokken en uitgezette gelden zijn natuurlijk schaalvoordelen verbonden aan centrale geldstroombeheersing. Voorts kunnen kosten en opbrengsten van aangetrokken en uitgezette gelden worden geoptimaliseerd door een alert en deskundig beheer.

2.2 BEREIK VAN HET TREASURY-BELEID

Het treasury-beleid beslaat het gehele terrein van treasury-activiteiten, ongeacht de organisatorische plaats van uitvoering. De volgende taakgebieden vallen hieronder:

1. financiering en beleggingen;
2. geldstromenbeheer;
3. renterisicobeheer;
4. werkkapitaalbeheer;
5. bankrelaties.

2.2.1 Financiering en beleggingen

Doel van de financiering is tegen zo laag mogelijke kosten te voorzien in de geldbehoefte van de gemeente. Hierbij dienen risico's zoveel mogelijk te worden afgedekt. De treasury is verantwoordelijk voor een effectieve en efficiënte toegang tot de vermogensmarkt. De leningen u/g worden ook beheerd door treasury.

Deelnemingen heeft de gemeente in de Bank Nederlandse Gemeenten, Coördinatie Afvalverwijdering Zuid-Holland, ENECO en Duinwaterbedrijf Zuid-Holland. Het beheer van deze deelnemingen staat los van de rol van treasury, omdat deze deelnemingen niet gehouden worden vanuit het oogpunt van beleggen van overtollige middelen, maar uit politieke overwegingen (dus in het kader van het uitoefenen van de publieke taak).

2.2.2 Geldstromenbeheer

Onder het geldstromenbeheer vallen het liquiditeitenbeheer en het betalingsverkeer.

Het liquiditeitenbeheer betreft in eerste instantie het dagelijks uitvoeren van saldogregulatie (bankrekeningen valutair op nul sturen). Indien dit kostentechnisch voordelig is volgt het uitzetten/opnemen van een eventueel valutair overschot/tekort op de geldmarkt.

Voor het betalingsverkeer geldt dat wordt gestreefd naar het uitvoeren van het ingaande en uitgaande betalingsverkeer tegen minimale kosten.

2.2.3 Renterisicobeheer

Voor het renterisicobeheer dient inzicht verkregen te worden in de risicoposities op enig moment. Binnen de kaders van de vastgestelde maximale renterisiconorm (met het oog op resultaten van rentebewegingen) wordt het renteresultaat geoptimaliseerd op basis van de vastgelegde rentevisie.

2.2.4 Werkkapitaalbeheer

Onder werkkapitaalbeheer wordt verstaan het beheren van debiteuren en crediteuren, incasso- en betalingstermijnen. Hierbij zijn zaken van belang als het tijdig factureren en declareren, de totstandkoming van subsidietoezeggingen en contracten, en de bewaking van gemaakte afspraken.

2.2.5 Bankrelaties

Bankrelatiebeleid heeft als doel het overzicht over de aard, de kwaliteit en de kosten van de contacten met externe financiële partijen (banken, geldmakelaars etc.) te optimaliseren.

2.3 RANDVOORWAARDEN

De treasury-activiteiten dienen aan een aantal randvoorwaarden te voldoen. Deze randvoorwaarden kunnen zowel voortkomen uit externe Wet- en Regelgeving als uit interne beleidsregels. Onderstaand worden de randvoorwaarden weergegeven.

2.3.1 Externe Wet- en Regelgeving

WET FIDO

De Wet FIDO kent een aantal bepalingen die leidend zijn voor het op te stellen gemeentelijke treasury¹ beleid:

1. **Publieke taak:** gemeenten kunnen alleen leningen aangaan en uitzetten voor het uitoefenen van de publieke taak (artikel 2 lid 1 Wet FIDO). Dit houdt in dat geen sprake mag zijn van bankieren en dat de treasury-afdeling een service-centrum is en geen profit centrum.
2. **Prudent karakter:** het hanteren van derivaten danwel het uitzetten van middelen anders dan voor de publieke taak is toegestaan, mits deze een prudent karakter hebben en niet gepaard gaan met overmatige risico's. Voorschriften worden gegeven voor de tegenpartij (debiteurenrisico) en voor het type instrument dat mag worden gebruikt. Tegenpartijen dienen minimaal een A-rating of daarmee vergelijkbare kredietwaardigheid te hebben. Voor uitzettingen geldt dat sprake moet zijn van een hoofdsomgarantie (artikel 2 lid 2 Wet FIDO).
3. **Kasgeldlimiet:** voor de kasgeldlimiet gelden percentages, gericht op het beheersen van de risico's van korte schulden (artikel 3 Wet FIDO). Het gaat hier om de schulden met een rentetypische looptijd van minder dan een jaar. Deze limiet is gerelateerd aan het begrotingstotaal.
4. **Renterisiconorm:** voor de schulden met een rentetypische looptijd langer dan een jaar geldt een risiconorm (artikel 5 Wet FIDO). Deze norm heeft een evenwichtige opbouw van de financiering als doel.
5. **Treasurystatuut en Treasuryparagraaf:** De WET FIDO stelt deze twee instrumenten verplicht. Het **statuut** voorziet in regels voor doelstellingen, richtlijnen en limieten en de administratieve organisatie van de treasury.
In de begroting en het jaarverslag is een **financieringsparagraaf** verplicht gesteld (gebeurt in Zoetermeer al; met de financieringsparagraaf in het jaarverslag 1999 heeft de gemeente de vermelding “*best practice*” gekregen bij het uitreiken van de Kordes-trofee). In deze paragraaf wordt onder meer een beeld gegeven van de interne en externe ontwikkelingen die invloed hebben op de financieringsfunctie, de beleidsvoornemens voor de financiering en de financieringsorganisatie en de informatievoorziening daaromtrent.

BESLUIT LENINGVOORWAARDEN DECENTRALE OVERHEDEN (BLDO)

Dit besluit is erop gericht een gezonde financiering van decentrale overheden te bevorderen en bij te dragen aan een goede positie van de decentrale overheden op de kapitaalmarkt.

De bepalingen in het Besluit leningvoorwaarden decentrale overheden, waaraan af te sluiten, te garanderen of uit te zetten leningen moeten voldoen, zijn:

- Leningen mogen alleen worden aangegaan of verstrekt in euro of een van de nationale munteenheden van de lidstaten van de Europese Unie die deelnemen aan de Economische en Monetaire Unie (BLDO art.1);
- De hoofdsom mag niet onderhevig zijn aan enige vorm van indexatie (BLDO art.2).

UITVOERINGSREGELING FINANCIERING DECENTRALE OVERHEDEN (UFDO)

In deze regeling wordt de berekening van de kasgeldlimiet en de renterisiconorm geoperationaliseerd.

¹ Waar de Wet spreekt over “financiering” moet blijkens de toelichting het bredere begrip “treasury” worden gelezen, reden om in deze tekst het begrip “treasury” te hanteren.

De gemiddelde korte financiering wordt elk kwartaal getoetst aan de **kasgeldlimiet**. De hoogte van de limiet is op maximaal 8,2% van het begrotingstotaal gesteld (UFDO art. 2b). Voor de kasgeldlimiet geldt een minimumbedrag van HFL 661.113 (Wet FIDO art.3 lid 2). In 2001 mag de gemeente, in overleg met de provincie, stapsgewijs de nieuwe kasgeldlimiet bereiken (UFDO art.7 lid 1).

Het **renterisico** betreft de gevoeligheid van het renteresultaat voor renteschommelingen en wordt berekend over het totale saldo van leningen en beleggingen, volgens de formule:

$$\text{Renterisico} = \frac{(\text{bedrag aan rente herziening} + \text{bedrag aan herfinanciering})}{\text{Totaal vaste schuld}}$$

De renterisiconorm wordt gesteld op maximaal 20%, met een minimum van HFL 5.509.275 (UFDO art. 2). In 2001 is nog een norm van 30% van toepassing (UFDO art.7).

REGELING UITZETTINGEN EN DERIVATEN DECENTRALE OVERHEDEN (RUDDO)

Ter verduidelijking van de term “prudent” worden in deze regeling de minimumeisen voor het werken met uitzettingen en derivaten gesteld. Benadrukt wordt dat een strakkere hantering van eisen en limieten wordt aangemoedigd.

De wettelijke vereisten zijn :

1. **Tegenpartijen:** geld mag worden uitgezet bij goeude partijen, dat zijn de Nederlandse Staat, Nederlandse overheidsinstellingen, (semi)publiekrechtelijke lichamen waarvoor een solvabiliteitsratio van 0% geldt, en financiële instellingen met minimaal een A-rating. Ook partijen die een met zo'n A-rating gelijk te stellen kredietwaardigheid hebben komen in aanmerking, voor zover deze kredietwaardigheid vastgelegd en onderbouwd is in het treasurystatuut.
2. **Hoofdsomgarantie:** aan het einde van de looptijd van een uitzetting moet de hoofdsom tenminste intact zijn;
3. **Derivaten:** mogen uitsluitend worden gebruikt ter beperking van risico's en aangegaan met goeude partijen.

Voormelde A-rating moet afkomstig zijn van tenminste één gezaghebbende rating agency. De bekendste agencies zijn Moody's Investors Service Inc, Standard & Poor's Ratings Group en Fitch IBCA. Deze bureaus geven ratings variërend van Aaa/AAA voor de meest kredietwaardige partijen tot C/DDD-D voor een zeer lage kredietwaardigheid.

2.3.2 Interne beleidsregels

INTERNE FINANCIERING

De financiering van de gemeentelijke activa vindt bij voorkeur plaats uit eigen middelen, omdat dit het voordeligst is (dan hoeft geen rentemarge aan een bank betaald te worden). Alleen indien intern de benodigde middelen niet beschikbaar zijn zal extern geld worden aangetrokken.

INTEGRALE FINANCIERING

De financiering wordt voor het geheel van de activa van de gemeente geregeld, om suboptimalisatie te voorkomen. Dit betekent dat in principe geen koppeling wordt gelegd tussen termijnen van een te financieren object en de aan te trekken financiering.

BEHEER CENTRAAL

Alleen indien het beheer centraal wordt geregeld, kan optimaal gebruik worden gemaakt van schaal- en compensatievoordelen. Centraal beheer impliceert dat hoofdafdelingen niet zelfstandig transacties met derden afsluiten. Alle financieringstransacties (inclusief leasing) lopen via de centrale treasury-functie.

RENTERISICO

De Wet FIDO geeft het kader voor de berekening van de renterisiconorm. Overigens is deze norm voor Zoetermeer momenteel beperkt van toepassing, aangezien wij per saldo geld hebben uitgezet en niet aangetrokken. Op basis van de criteria in de Wet FIDO bedroeg de renterisiconorm voor Zoetermeer in 2000 maximaal HFL 11,7 mln (€ 5,3 mln).

Het gaat hier nadrukkelijk om een maximale positie. Bij de beslissing om rentes al of niet voor langere perioden vast te leggen wordt ook rekening gehouden met de rentevisie op dat moment.

Bij het bepalen van het maximaal kort te financieren bedrag geldt de uit de Wet FIDO voortvloeiende kasgeldlimiet altijd als randvoorwaarde. Voor 2001 bedraagt deze HFL 41,2 mln (€ 18,7 mln).

Een andere manier om het renterisico af te dekken is het gebruik van derivaten (afgeleide financiële instrumenten). In het hoofdstuk Instrumenten wordt de werking van derivaten toegelicht. Uitgangspunt bij het toepassen van deze instrumenten is dat deze slechts mogen worden ingezet ter afdekking van risico's.

MARKTPARTIJEN

De centrale treasury onderhoudt relaties met banken, vermogensverschaffers en beleggers (marktpartijen), en intermediairs op de geld- en kapitaalmarkt.

Medio 1996 heeft de gemeente een vergelijkend onderzoek uitgevoerd met betrekking tot de keuze van de huisbankier. Naar aanleiding van dat onderzoek is de relatie met de BNG voortgezet. Indien ontwikkelingen daartoe aanleiding geven, zal opnieuw een afweging worden gemaakt.

De selectie van marktpartijen is met name relevant voor de door de gemeente uitgezette gelden. Hierbij dient het debiteurenrisico (verloren gaan van hoofdsom en interest) te worden geminimaliseerd. Om dit te bereiken worden eisen gesteld aan het risicoprofiel van mogelijke geldnemers. Op basis van de criteria uit de Wet FIDO wordt vastgelegd met welke partijen zaken mogen worden gedaan. Voor de financiële instellingen geleden hierbij ook limieten voor maximaal uit te zetten bedragen. Voor de Staat en dergelijke zijn deze limieten niet van toepassing gezien het 0% solvabiliteitsrisico.

Qua volume wordt een limiet gesteld aan het maximale bedrag dat op enig moment bij één financiële partij mag uitstaan. De limiet voor langer dan één jaar uit te zetten geld wordt standaard op euro 25 mln gesteld. Voor korte termijn deposito's kan de strenge selectie van potentiële partijen tot gevolg hebben dat geen partijen beschikbaar zijn (niet alle toegestane partijen zijn immers elk moment "in de markt" om geld te nemen). Om deze reden wordt de limiet voor kort geld voor financiële partijen met minimaal een AAA-rating vastgesteld op euro 50 mln. Per partij mag op enig moment nooit meer dan € 50 mln uitstaan.

Indien hiervoor redenen zijn aan te wijzen, kan een limiet lager worden gesteld.

Aangetrokken gelden

Voor geldgevers geldt dat de gemeente alleen zaken doet met partijen die te goeder naam en faam bekend staan.

Uitgezette gelden

In lijn met de wet FIDO kunnen drie soorten partijen worden onderscheiden.

Voor de eerste categorie is het debiteurenrisico nihil. Deze categorie is kredietwaardig voor onbepaalde tijd. Het betreft de Nederlandse Staat, Nederlandse overheidsinstellingen en (semi)publiekrechtelijke lichamen met overheidsgarantie, ofwel waardepapieren waarvoor een solvabiliteitsratio van 0% geldt. Zo zijn bijvoorbeeld door het Waarborgfonds Sociale Woningbouw geborgde leningen met van woningcorporaties toegestaan, zoals ook leningen met gemeentegarantie (doorgaans bestaande leningen die wel nu en dan in de markt zijn).

De tweede categorie betreft financiële instellingen met minimaal een A-rating. Partijen die in aanmerking komen moeten ofwel in Nederland ofwel elders binnen de Europese Economische Ruimte (EER) onder toezicht staan op basis van geharmoniseerde wet- en regelgeving. Dit houdt in dat ook diverse buitenlandse banken (EER-gebied) in aanmerking kunnen komen voor een kredietlijn. Momenteel doen wij geen zaken met buitenlandse banken. Praktisch bestaan nog belemmeringen, in informatievoorziening en in de uitvoering van transacties. In eerste instantie worden dus alleen zaken gedaan met Nederlandse financiële instellingen die voldoen aan de criteria van het treasurystatuut. Hoewel het toezicht op de financiële instellingen erop gericht is risico's op faillissementen te minimaliseren, kan dit toezicht de solvabiliteit en liquiditeit van deze instellingen nooit garanderen. Vanwege dit risico wordt deze categorie kredietwaardig geacht voor de korte tot middellange termijn (afhankelijk van AAA, AA of A-rating uitzettingen met een looptijd korter dan vijf, drie of één jaar). Afgeleid van de vereiste ratio's als solvabiliteit is naast de rating ook het balanstotaal van de financiële instellingen een adequate maatstaf voor de kredietwaardigheid. Het deposito dat bij zo'n partij uitstaat mag niet meer bedragen dan 1 % van het balanstotaal.

In een uitzonderlijke situatie is niet uit te sluiten dat de behoefte bestaat bij zo'n financiële instelling voor langere tijd geld te beleggen (bijvoorbeeld een zogenaamd garantieproduct). In zo'n geval zal een dergelijke constructie aan de raad worden voorgelegd ter goedkeuring.

De derde categorie is in de wet omschreven als de categorie partijen die een met een A-rating gelijk te stellen kredietwaardigheid hebben. Wettelijk kunnen deze partijen in aanmerking komen, voor zover deze kredietwaardigheid is vastgelegd en onderbouwd in het treasurystatuut. Wij kiezen ervoor deze categorie niet op voorhand in te sluiten, vanwege de praktische gecompliceerdheid en de relatief hoge kosten van het hard maken van de bedoelde kredietwaardigheid. Ingeval zich situaties voordoen (zoals eerder aangehaald te denken aan het eventueel willen aangaan van een garantieproduct bij bijvoorbeeld het ABP) waarin afwijking van de bepalingen in het statuut opportuun wordt geacht, zal dit in een raadsvoorstel worden voorgelegd.

Samengevat wordt voorgesteld de onderstaande kredietlijnen (limieten) te hanteren:

Partij	looptijd maximaal 1 jr	looptijd maximaal 3 jr	Looptijd Maximaal 5 jr	looptijd > 5 jaar
Nederlandse Staat, Nederlandse overheidsinstellingen, (semi)publiekrechtelijke lichamen en leningen met overheidsgarantie	onbeperkt	onbeperkt	Onbeperkt	onbeperkt
Financiële instellingen met een AAA-rating	Tot € 50 mln ¹⁾	Tot € 25 mln ¹⁾	Tot € 25 mln ¹⁾	raadsbesluit
Financiële instellingen met minimaal een AA-rating	Tot € 25 mln ¹⁾	Tot € 25 mln ¹⁾	n.v.t.	n.v.t.
Financiële instellingen met minimaal een A-rating	Tot € 25 mln ¹⁾	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.

¹⁾ Maximaal 1 % van het balanstotaal, afgerond op veelvoud van € 5 mln.

Tenminste jaarlijks wordt de lijst met kredietlijnen (de in aanmerking komende partijen en limieten per partij) aangepast aan de meest recente gegevens. Tussentijdse aanpassing van de door de rating agencies gegeven kredietwaardigheidsbeoordeling worden gevolgd via Het Financieele Dagblad en de contacten op de geld- en kapitaalmarkt. In die situaties dat de restantlooptijd of de hoogte van een lopende lening als gevolg van aanpassing van de rating niet meer past binnen de vastgestelde kaders zoals in bovenstaande tabel zijn weergegeven, neemt treasury actie om de lening te cederen cq het debiteurenrisico van de lening over te dragen op een andere partij.

Geldmarktcontacten die niet rechtstreeks met de bank lopen, komen doorgaans tot stand via makelaars. Met het werken via makelaars, die een vergunning hebben van STE (Stichting Toezicht Effectenverkeer) wordt voorkomen dat de centrale treasury meerdere partijen moeten benaderen om een beeld te krijgen van de mogelijke rente en om de scherpste offerte te achterhalen. De makelaar zoekt op basis van het bedrag en de looptijd de beste transactie. Makelaars zijn zeer goed op de hoogte van rente-ontwikkelingen, debiteurenrisico's etcetera. Gebruikelijk is dat de makelaars 's ochtends hun relaties telefonisch benaderen met de openingsprijzen. Ook dit geeft additionele informatie. Om niet "overbroke" te raken wordt het aantal makelaars waarmee zaken wordt gedaan beperkt. Voor alle transacties via makelaars geldt dat de extra rente-opbrengsten ten opzichte van zonder makelaars af te sluiten overeenkomsten hoger moeten zijn dan de courtagekosten.

BELEGGINGEN

De soorten transacties die de centrale treasury mag verrichten voor het uitzetten van geld zijn kasgeld, deposito's, onderhandse geldleningen c.q. schuldbewijzen in (Nederlandse gulden en) Euro. Te allen tijde dient hierbij een hoofdsomgarantie van kracht te zijn. Speculeren wordt uitdrukkelijk uitgesloten. Het is treasury niet toegestaan risicoposities aan te gaan. Derivaten mogen alleen worden gebruikt voor het afdekken van risico's.

RENTEVISIE

Halfjaarlijks stelt de centrale treasury een rentevisie op, gebruikmakend van de informatie van een drietal gerenommeerde banken. Indien omstandigheden daartoe aanleiding geven, wordt de rentevisie tussentijds bijgesteld.

DEBITEUREN/CREDITEURENBELEID

Bij alle betalingen en ontvangsten van de gemeente speelt de rentefactor een rol. Dit betekent dat bij de uitvoering van alle beleid met financiële consequenties aandacht wordt besteed aan de sturing van de bijbehorende geldstromen. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij de hoofdafdelingen.

debiteuren

Bij belastingen en heffingen dient bij het bepalen van de tarieven, de wijze van heffing en de betaaltermijnen rekening te worden gehouden met de factor rente. Voor belastingen en heffingen (publiekrechtelijke vorderingen) gelden specifieke regels voor de invordering (invorderingsbeleid).

Voor overige debiteuren geldt in de eerste plaats dat tijdig door de gemeente wordt gefactureerd. Onder tijdig factureren wordt in het algemeen verstaan het in rekening brengen van de verschuldigde bedragen binnen een maand nadat de betreffende prestaties zijn geleverd.²

De bewaking van openstaande vorderingen gebeurt grotendeels centraal. Het realiseren van aanvaardbare termijnen voor openstaande vorderingen maakt deel uit van de normale bedrijfsvoering.

crediteuren

Voor crediteuren en uitgaande geldstromen geldt dat 'zo laat mogelijk' wordt betaald, binnen de grenzen die worden gesteld aan een adequaat beleid en het onderhouden van normale relaties met leveranciers.

Bij het verstrekken van subsidie wordt het effect van bevoorschotting expliciet meegewogen in de beoordeling van de hoogte van de subsidie en de wijze van uitbetalen van de subsidie (betaling vooraf/ ineens danwel in termijnen, danwel op declaratiebasis).

UITZONDERINGSBEPALING

² Niet van toepassing op verkopen van grond (grondbedrijf), daar in principe betaling bij transport.

Het College van Burgemeester en Wethouders kan op grond van spoedeisend belang of andere zwaarwichtige redenen afwijken van de bepalingen van het treasury-statuuut. Van zulke besluiten stelt het College de Raad zo spoedig mogelijk via de Commissie Middelen in kennis, waarna achteraf goedkeuring aan de Raad wordt gevraagd.

3. TREASURY-ORGANISATIE

De rol van de treasury en de positionering daarvan in de gemeentelijke organisatie, is gebaseerd op een aantal organisatorische uitgangspunten zoals deze voor Zoetermeer gelden. Daarnaast dient, vanuit risico-oogpunt, aan een aantal minimumeisen van administratieve organisatie en interne controle (AO/IC) te worden voldaan.

Deze uitgangspunten worden hierna behandeld. In hoofdstuk 5 Treasury Control zal nader worden ingegaan op de administratief-organisatorische eisen.

3.1 ORGANISATORISCHE RANDVOORWAARDEN

Organisatiefilosofie Zoetermeer

Het Gemeentebestuur bestuurt op hoofdlijnen, hetgeen betekent dat het bestuur de kaders vaststelt waarbinnen het (ambtelijk) management opereert. In het treasury-statuut worden de kaders voor de treasury vastgelegd. Over de uitvoering van de treasury-functie zal het bestuur periodiek worden geïnformeerd.

De directeuren van de hoofdafdelingen zijn integraal verantwoordelijk voor het management van hun afdeling, dus ook voor het onderdeel middelenbeheer. In het Zoetermeerse management concept worden verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden zoveel mogelijk decentraal gelegd. Van deze lijn wordt alleen afgeweken, als daar belangrijke redenen voor zijn. Specifiek voor de treasury kan gesteld worden dat centrale uitvoering van bepaalde treasury-taken voordelen heeft. Deze voordelen liggen in:

- de mogelijkheid om voor de gemeente als geheel een optimale financiering te bewerkstelligen (voorkomen van suboptimalisatie);
- betere voorwaarden uit te onderhandelen bij banken en andere geldmarktpartijen;
- dagelijks een adequate saldoregulatie uit te voeren (bespaart kosten);
- gebruik te maken van de aanwezige capaciteit en kennis.

Funciescheiding

Een organisatorische maatregel om de betrouwbaarheid van de informatievoorziening te waarborgen is funciescheiding. Deze is relevant voor de treasury taken zelf (scheiding van front- en backoffice) en voor de plaats van de treasury-functie in de organisatie. De front-office taken liggen bij de concernstaf/PCI. De verwerking van de financiële gegevens in de grootboekadministratie gebeurt bij de hoofdafdeling Bestuur (Financiële Administratie).

Een bijzonder punt van aandacht binnen een organisatie is de positionering van de treasury ten opzichte van de controller. De functies van controller en treasury hangen nauw met elkaar samen; keuzes van de treasury zijn van invloed op de resultatenrekening van de organisatie en andersom zijn de resultaten van invloed op de financieringsstructuur. Ook op het gebied van investeringen (met name de financiering daarvan) ligt een nauwe relatie tussen de twee functies. Bovendien steunt de treasury op een goede informatievoorziening, het aandachtsgebied van de controller. Een goede samenwerking tussen de twee functies is gewenst. Het plaatsen van de treasury dichtbij of zelfs onder de controller heeft dus onmiskenbaar voordelen.

Een nadeel kan in dat geval ontstaan doordat de objectief toetsende functie van de controller ten opzichte van de beschikkende functie van de treasury in het gedrang kan komen. Bij de afweging over de positie van de treasury is het belang dat aan deze funciescheiding wordt gehecht afgewogen tegen de extra kosten van het inrichten van een afzonderlijke treasury-afdeling naast de controller. In de praktijk is dit opgelost door een secundaire funciescheiding binnen de afdeling. In de laatste plaats heeft overigens de accountant hier een toetsende rol.

3.2 TYPE TREASURY-ORGANISATIE

In paragraaf 3.1 is aangegeven dat enige vorm van centralisatie van de treasury-functie gewenst is. Vervolgens is het de vraag hoe de decentrale en de centrale treasury-taken kunnen c.q. moeten worden afgebakend. Voor deze afbakening zijn een drietal mogelijkheden te noemen, met oplopende centrale bevoegdheden:

1. *Treasury als agent*
De centrale treasury handelt uitsluitend in opdracht van de hoofdafdeling en neemt zelf geen initiatieven tot het innemen van posities. Deze vorm vereist specifieke treasury-deskundigheid bij de hoofdafdeling. De hoofdafdeling is verantwoordelijk en delegeert de bevoegdheid om transacties af te sluiten aan de centrale treasury. Schaal- en compensatievoordelen kunnen worden behaald, nadeel is dat voor de gemeente als geheel sprake kan zijn van suboptimalisatie door de passieve houding van de centrale treasury.
2. *Treasury als in-house bank*
De hoofdafdelingen worden verplicht al hun financiële transacties bij de in-house bank (de centrale treasury) af te sluiten. Ook deze vorm vereist specifieke treasury-deskundigheid bij de hoofdafdeling. Onderlinge transacties worden in interne rekening-courant verhoudingen verrekend. De centrale treasury onderhoudt de contacten met marktpartijen en dekt voor eigen rekening haar eigen positie af (resultante van de door de hoofdafdelingen bij de in-house bank afgedekte posities). Deze variant kent schaal-, compensatie- en assortimentsvoordelen. Nadeel is dat relatief hoge organisatiekosten worden gemaakt voor de inhouse bank. Deze kosten worden pas terugverdiend als er veel partijen worden bediend door de inhouse bank en sprake is van een groot aantal interne en externe financiële transacties.
3. *Treasury als coördinator*
De centrale treasury zorgt voor de beleidsvorming en -uitvoering. Hierbij maakt de treasury gebruik van de door de hoofdafdelingen verstrekte informatie (prognoses geldstromen). Ook in deze variant kan een rekening-courant worden gebruikt. Ten opzichte van de “agent” en de “in-house bank” legt deze vorm minder beslag op de personele capaciteit van de hoofdafdelingen. Vanwege de relatieve eenvoud zijn met deze vorm minder kosten gemoeid.

Voor de gemeente Zoetermeer is de derde variant de meest passende, gezien het management concept en de afweging van de kosten van het inrichten van de treasury-functie tegen de te verwachten voordelen.

3.3 TAKEN, VERANTWOORDELIJKHEDEN EN BEVOEGDHEDEN

In de huidige situatie worden treasury-taken uitgevoerd door de afdelingen PCI en FA.

Omdat gekozen wordt voor de in de vorige paragraaf genoemde derde variant, dus treasury als coördinator, ligt een deel van de taken en verantwoordelijkheden voor de uitvoering van de treasury op hoofdafdelingsniveau. Het gaat hierbij met name om de prognoses van de financieringsbehoefte en de liquiditeitsontwikkeling.

De taakverdeling in deze variant ziet er als volgt uit:

Gemeenteraad

De gemeenteraad stelt, op voorstel van het College van burgemeester en wethouders, het treasury-statuut en daarmee de randvoorwaarden van het treasurybeleid vast. De Raad houdt vervolgens, aan de hand van jaarlijkse rapportages, toezicht op het gevoerde beleid. De rapportages worden via de commissie middelen aan de raad voorgelegd. De Raad heeft de bevoegdheid tot het aangaan en uitlenen van geldleningen overgedragen aan het college van burgemeester en wethouders.

College van B&W

Het college van B&W is formeel verantwoordelijk voor de uitvoering van het treasurybeleid. Het college besluit over bijzondere transacties. De primaire verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het gevoerde beleid berust bij de wethouder van Financiën. De bevoegdheid tot het aangaan en uitlenen van geldleningen heeft het College gemandateerd aan de gemeentesecretaris/algemeen directeur, die deze bevoegdheid heeft doorgemandateerd aan de concerncontroller.

Concerncontroller

De concerncontroller is operationeel eindverantwoordelijk voor de bewaking en de uitvoering van het beleid en de rapportages daarover aan het College en de Raad. Daarnaast is hij eindverantwoordelijk voor het begeleiden en aansturen van de hoofdafdelingen met betrekking tot de financierings- en liquiditeitsprognose. Hij is tevens bevoegd tot het aangaan van contracten overeenkomstig de mandateringsregels.

Binnen de afdelingen concernstaf/PCI en FA (Planning, Control en Informatiebeleid en Financiële Administratie) ziet de taakverdeling er als volgt uit.

“Medewerker Treasury” (-allround- medewerker concernstaf/PCI)

- vastleggen en actueel houden beleid (o.a. periodieke herziening rentevisie);
- jaarlijks vaststellen van de uitvoeringskosten (begrotingspost) van de treasury;
- coördineren en consolideren van liquiditeits- en financieringsplanningen;
- onderhouden van contacten met financiële tegenpartijen;
- afsluiten transacties in de geld- en kapitaalmarkt;
- adviseren over vraagstukken aangaande financiering (inclusief leasing) en zekerheidsstelling;
- opstellen van managementinformatie m.b.t. de treasury.

“Medewerker Control” (-allround- medewerker concernstaf/PCI)

Vanuit de control-discipline worden kaders ontwikkeld waarbinnen informatievoorziening plaatsvindt en verantwoording wordt afgelegd. Control heeft mede als taak het beoordelen van het gevoerde treasury management aan de hand van rapportages van de treasury.

Comptabele

De comptabele is eindverantwoordelijk voor de financiële administratie en tevens verantwoordelijk voor de uitvoering van het betalingsverkeer (dagelijkse gang van zaken). Voorts is hij verantwoordelijk voor het centrale debiteurenbeheer (bewaking tijdige ontvangst van vorderingen) en coördineert hij activiteiten in geval van betalingsachterstanden.

Medewerker Financiële Administratie (medewerker FA)

FA voert de financiële administratie en is verantwoordelijk voor de eventuele rentetoerekening aan de hoofdafdelingen.

Voorts is FA (secundaire functiescheiding) verantwoordelijk voor de administratieve interne controle op de door de treasury verrichte transacties.

Directeuren / Hoofdafdelingcontrollers / subcomptabelen

De directeuren van de hoofdafdelingen zijn eindverantwoordelijk voor de decentrale financierings- en liquiditeitsprognoses, die zij periodiek verstrekken aan het stafbureau van de concerncontroller.

De hoofdafdelingcontrollers zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van het debiteuren- en crediteurenbeleid binnen de vastgestelde kaders (zie 2.4.2).

4. METHODEN EN INSTRUMENTEN

In dit hoofdstuk worden de procedures en te gebruiken instrumenten beschreven voor de financiering (extern en intern), de liquiditeitenplanning en het renterisicobeheer.

4.1 FINANCIERING

Financieringsplanning

De hoofdafdelingen stellen jaarlijks een financieringsplanning op. In deze planning is de raming van de financieringsbehoefte voor de komende 5 jaar opgenomen, met een doorkijk naar 15 jaar. Treasury vult deze ramingen aan op basis van de concerngegevens en stelt voor de totale gemeente een financieringsplanning op.

Externe financiering

Treasury verzorgt de financiering van het concern. Op basis van de financieringsplanningen en afloopschema's van lopende leningen, de renterisiconorm en de vastgestelde rentevisie beslist treasury over het al dan niet (extra) opnemen, aantrekken danwel aflossen van langlopende leningen o/g.

Interne financiering

Alle hoofdafdelingen krijgen van het concern rente doorberekend via de kapitaallasten (rente berekend over de boekwaarde van de activa per 1 januari van het boekjaar). Aan onderhanden werk (activa in aanbouw) boven f 500.000,- wordt ook rente toegerekend.

Momenteel heeft alleen het grondbedrijf een interne rekening-courant met het concern. Deze rekening-courant is ingesteld om recht te doen aan de tijdswaarde van geld en een juiste kostprijscalculatie door het grondbedrijf mogelijk te maken. De op deze rekening-courant te betalen/vergoeden rente wordt op dagbasis berekend. Het percentage wordt in overleg tussen het grondbedrijf en treasury vastgesteld. In de praktijk blijkt dat het grondbedrijf met name verantwoordelijk is voor de ontvangsten uit de grondexploitatie en stadswerken voor het merendeel van de uitgaven (uit door het grondbedrijf verstrekt budget).

Voor de overige hoofdafdelingen geldt vooralsnog geen rentedoorberekening in rekening-courant. Een belangrijke overweging om geen interne rekening-courant rente te begroten en door te berekenen is dat een dergelijke systematiek uitvoeringskosten met zich draagt zonder dat direct een renteopbrengst gerealiseerd wordt voor de gemeente als geheel. Kostenbewust omgaan met geld (betaaldata, tijdige facturering en declaratie, adequaat debiteurenbeheer) is overigens ook mogelijk zonder een circuit van interne rekening-couranten en renteverrekening.

Voor het grondbedrijf en voor grote projecten bestaat de mogelijkheid om de financiering op maat te regelen door speciale afspraken te maken tussen de hoofdafdeling en de treasury, toegespitst op de specifieke omstandigheden.

4.2 LIQUIDITEITENPLANNING

Omdat de gemeentelijke ontvangsten en uitgaven niet synchroon aan elkaar lopen ontstaan liquiditeitstekorten of -overschotten. Een goed inzicht in het toekomstig verloop van de geldstromen is nodig om een adequaat liquiditeitenbeheer te voeren.

Maandelijks stellen de hoofdafdelingen een liquiditeitenplanning op voor het komende jaar. Hiervoor stelt de treasury een invulformat beschikbaar. De hoofdafdelingen geven de verwachte geldstromen in het format weer, gebruik makend van de verschillende typering van geldstromen per soort.

Per soort geldstroom zijn er drie mogelijkheden:

1. *vast*: de planning van de geldstroom is specifiek en vrijwel zeker;
2. *lineair*: de planning van de geldstroom is niet specifiek (uitgaven gespreid over het jaar);

3. *raming*: de planning van de geldstroom kent onzekerheden.

Voor de eerste drie maanden worden de verwachte ingaande en uitgaande geldstromen per week weergegeven naar omvang en soort. Voor de rest van de periode geldt een detaillering per maand naar omvang en soort. Treasury stelt op basis van deze planningen en de ter beschikking staande concerngegevens een geconsolideerde planning op ter sturing van het dagelijkse liquiditeitenbeheer.

4.3 RENTERISICOBEBEER

Renterisico

Elk halfjaar bepaalt de treasury op basis van de leningenportefeuille en de prognose voor het volgende jaar het bedrag aan leningen waarvan de rente in het komende jaar zal worden herzien. Van belang hierbij is de risicomomenten te onderkennen in de leningportefeuille. Deze doen zich concreet voor op momenten, waarop een rentepercentage kan worden aangepast. Deze momenten treden op:

1. op het moment dat de lening afloopt;
2. zodra renteherzieningsdata optreden;
3. wanneer vervroegde aflossing is toegestaan;
4. wanneer investeringsuitgaven worden gedaan, waarvan de financiering nog niet is geregeld.

Rekening houdend met de gestelde renterisiconorm draagt de treasury zorg voor de financiering en de afdekking van de te hoog geachte risico's.

Instrumenten

De instrumenten die treasury ter beschikking staan voor de financiering en het renterisicobeheer kunnen worden onderscheiden in traditionele instrumenten en nieuwe instrumenten.

Onder traditionele financiële instrumenten worden leningen, deposito's, crediteuren, debiteuren en dergelijke verstaan.

De nieuwe instrumenten (ook wel afgeleide instrumenten of derivaten genoemd) zijn onder meer FRA's, swaps, opties en dergelijke. De nieuwe instrumenten kunnen worden ingedeeld naar symmetrische instrumenten (FRA, swap) en asymmetrische (optie op FRA of swap, optie) instrumenten. Bij symmetrische instrumenten worden risico's van een negatieve rente-ontwikkeling afgedekt. Door het fixeren van een bepaalde rente kan bij een symmetrisch instrument tegelijkertijd niet meer worden geprofiteerd van positieve rente-ontwikkelingen. De asymmetrische instrumenten bevatten opties. Kenmerkend voor een optie is dat de houdende partij een recht heeft (op bijvoorbeeld een bepaalde rente), maar niet de plicht om deze bepaalde rente af te nemen. Hierdoor bestaat bij deze instrumenten wel de mogelijkheid te profiteren van positieve rente-ontwikkelingen. Voor deze mogelijkheid moet wel een premie worden betaald.

Het gebruik van derivaten kan bijvoorbeeld wenselijk zijn als op een bepaald moment blijkt dat in de voorgaande periode voor een te hoog bedrag aan vastrentende langlopende leningen is afgesloten. In het geval de korte (variabele) rente lager is (en dat is meestal zo) kan de gemeente door het gebruik van een swap de hoge vaste rentekosten ruilen (renteswap) voor lagere variabele. Ook kan het wenselijk zijn op dit moment al de rente vast te leggen voor financieringsbehoeften van latere jaren, zonder nu al de benodigde gelden aan te trekken (FRA of optie).

In Bijlage B wordt de werking van derivaten nader toegelicht.

Omdat het binnen de gemeente Zoetermeer niet wenselijk wordt geacht te speculeren met de beschikbare geldmiddelen mogen derivaten zoals al eerder gezegd nadrukkelijk alleen worden gebruikt ter afdekking van risico's. Het is ondoenlijk om een limitatieve lijst van derivaten op te stellen. De financiële markten komen doorlopend met nieuwe producten en vaak worden qua werking vergelijkbare producten onder eigen benamingen aangeboden.

De volgende regels gelden voor het gebruik van derivaten. Financiële instrumenten dienen altijd gekoppeld te worden aan een onderliggende waarde. Financiële instrumenten mogen worden gebruikt:

- voor het fixeren danwel aan een minimum te verbinden van renteniveaus van verwachte liquiditeitsoverschotten (dus als we geld over hebben een minimale opbrengst zeker te stellen);
- voor het fixeren danwel aan een maximum te verbinden van renteniveaus van verwachte liquiditeitstekorten (dus als we geld tekort komen een plafond stellen voor de te betalen rente).

5. TREASURY CONTROL

5.1 ADMINISTRATIEVE ORGANISATIE

Bij de uitvoering van de treasury dienen de taken van de verschillende betrokken functionarissen zodanig te zijn geregeld, dat een betrouwbare informatievoorziening gegarandeerd is. Met name een controletechnische functiescheiding tussen front-office (sluiten overeenkomsten met marktpartijen) en back-office (registratie van de handelingen van de treasury) is van belang. De financiële grootboekadministratie heeft door het vastleggen van de daadwerkelijke geldstromen (boekingen aan de hand van bankafschriften) een registrerende en controlerende taak. De specifieke administratieve organisatie van de treasury, met onder meer de geldende functiescheidingen, bevoegdheden en procedures, is vastgelegd in het Handboek AO van de gemeente Zoetermeer.

Gezien de relatief geringe omvang van de treasury in de gemeente wordt voornamelijk niet gekozen voor het aanstellen van een specifieke interne controle functionaris voor de treasury. Zoals hierna in de paragrafen over de rapportage van de treasury wordt behandeld, wordt het beleid en de uitvoering van de treasury in de ‘normale’ planning & control cyclus gevolgd.

5.2 TREASURY IN DE BEGROTING

Als toelichting bij de begroting wordt een treasuryparagraaf opgenomen (is ook voorgeschreven bij wijziging van het Besluit comptabiliteitsvoorschriften 1995, nr. 00.006236 d.d. 19 januari 2001). In deze paragraaf staan de beleidsvoornemens voor het risicobeheer, inclusief het eventueel voorgenomen gebruik van derivaten. Uit deze treasuryparagraaf dient te blijken dat de uitvoering van de financieringsfunctie uitsluitend de publieke taak dient (dus niet bankieren). Het beheer prudent is en dat aan de kasgeldlimiet en de renterisiconorm zal worden voldaan.

Naast deze informatie kan ook aandacht worden geschonken aan onderstaande zaken. De mate waarin hangt af van het gewicht van en de ontwikkelingen in de betreffende onderwerpen.

Interne en externe ontwikkelingen

Te denken aan de gevolgen van het oppakken danwel afstoten van activiteiten, maar ook de ontwikkelingen op de financiële markten, wijzigingen in wet- en regelgeving etcetera.

Beleidsvoornemens van de treasury

Het gaat hier bijvoorbeeld om de financieringspositie (prognose van financieringsbehoefte), leningenportefeuille (inzicht in samenstelling, verwachte mutaties etcetera), uitzettingen (samenstelling en verwachte mutaties), relatiebeheer (relevante ontwikkelingen, bijvoorbeeld ten aanzien van de huisbankier) en kasbeheer (overige voor het risicomangement belangrijke zaken).

Ontwikkelingen financierings-organisatie en informatievoorziening

De relevante ontwikkelingen in de administratieve organisatie en de bestuurlijke informatievoorziening worden hier weergegeven.

5.3 TREASURY IN DE JAARVERSLAGGEVING

In de jaarrekening van de gemeente worden de met de treasury samenhangende posten zoals gebruikelijke volgens de gemeentelijke Comptabiliteitsvoorschriften opgenomen.

Eventuele nieuwe financiële instrumenten worden tegen de verkrijgingsprijs verantwoord, tenzij de marktwaarde lager ligt. In dat laatste geval worden zij gewaardeerd tegen de marktwaarde.

Zoals voorgeschreven bij wijziging van het Besluit comptabiliteitsvoorschriften 1995, nr. 00.006236 d.d. 19 januari 2001 wordt in het jaarverslag gerapporteerd over de in de begroting opgenomen zaken die het risicobeheer en voorts de treasury in bredere zin betreffen.

Kortheidshalve wordt hier verwezen naar hetgeen in de vorige paragraaf is opgenomen over de inhoud van dit verslag. Het spreekt voor zich dat sprake zal zijn van een vrijwel 1 op 1 relatie tussen de in de begroting genoemde voornemens en de in het jaarverslag gerapporteerde realisatie.