

In de nieuwe Wet financiering decentrale overheden (FIDO) wordt een financieringsparagraaf in de begroting en de rekening voorgeschreven. In de begroting moeten de beleidsvoornemens op het gebied van treasury worden vermeld en in de jaarrekening moet de financieringsparagraaf de resultaten van de beleidsuitvoering weergeven. Meer dan de andere onderdelen van de financiële functie, is de treasuryfunctie afhankelijk van externe ontwikkelingen waardoor op het moment van accordering van de begroting zo'n paragraaf achterhaald kan zijn. Het gevaar is daarvoor aanwezig dat de treasuryparagraaf even vaag is als de risicoparagrafen in veel begrotingen. Daarnaast bestaat de kans dat een dergelijke paragraaf in het begrotingsdebat minder aandacht krijgt wanneer er bijvoorbeeld belangrijke budgettaire beslissingen te nemen zijn. Om de gemeenteraad voldoende te betrekken bij het treasurybeleid, is daarom in de gemeente Nieuwegein naar een ander instrument gezocht, namelijk strategienota's.¹ Deze strategienota's vinden hun basis in het financieringsstatuut van de gemeente.



Strategienota bevordert bestuurlijke betrokkenheid bij gemeentelijk treasurybeleid

DRS. P.T. BEUMER CFM

Senior financieel beleidsmedewerker afdeling
Bedrijfsvoering van de gemeente Nieuwegein



Sinds haar ontstaan in 1971 heeft de gemeente Nieuwegein een structureel financieringsoverschot en nagenoeg geen vreemd vermogen. Aangezien de huidige portefeuille uitgezette overtollige liquide middelen (beleggingsportefeuille) rond de f 250 miljoen bedraagt, is het evident dat de gemeente Nieuwegein een helder ingekaderd treasurybeleid heeft.²

Begin 2000 is het treasurybeleid (neergelegd in het treasurystatuut van 1996) geactualiseerd. Het treasurybeleid van de gemeente Nieuwegein berust op een drietal peilers:

- 1 Het financieringsstatuut.
- 2 De delegatie- en mandaatregeling.
- 3 De informatievoorziening.

De eerste twee peilers vormen het formele kader van de treasuryfunctie. De invulling van de derde peiler moet waarborgen dat het bestuur en de amb-

telijke organisatie inzicht behouden in en betrokken blijven bij het gevoerde treasurybeleid.

Financieringsstatuut

Het financieringsstatuut van de gemeente Nieuwegein is in de raad van april 2000 vastgesteld ter vervanging van het oude treasurystatuut.³ Het bevat de uitgangspunten en de doelstellingen van het treasurybeleid, de organisatie van de treasuryfunctie en twee hoofdstukken over administratieve organisatie (AO). In het eerste AO-hoofdstuk worden de richtlijnen en procedures in het treasuryvlak uiteengezet, waaronder limieten en eisen aan tegenpartijen. Het tweede AO-hoofdstuk richt zich sterk op functiescheiding, administratieve verwerking en rapportages. In de bijlage is een mandaat- en delegatieregeling opgenomen, zijn de toegestane instrumenten en de voorwaarden aan het gebruik ervan opgesomd en is een verklarende woordenlijst opgenomen.

De lijn in het financieringsstatuut sluit aan bij de Wet FIDO, die bepalingen bevat die insteken op risicobeheersing.⁴ Het uitgangspunt is daarom een defensieve strategie met zo min mogelijk risico op het gebied van instrumenten en tegenpartijen. Binnen die lijn wordt geprobeerd een zo hoog mogelijk rendement te behalen.

Delegatie- en mandaatregeling

Als bijlage in het financieringsstatuut is, zoals gesteld, een mandaat- en delegatieregeling opgenomen. Deze is separaat aan de gemeenteraad ter besluitvorming voorgelegd als de juridische inkadering van de richtlijnen uit het financieringsstatuut.⁵ De delegatie- en mandaatregeling voor de treasury-activiteiten legt de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van bestuur en ambtelijke organisatie ondubbelzinnig vast.

Informatievoorziening: de strategienota's

Naast de in de nieuwe Wet FIDO voor-

geschreven financieringsparagraaf in de begroting en in de rekening is in Nieuwegein een instrument ontwikkeld om het bestuur beter te informeren over en betrokkenheid te creëren bij het treasurybeleid: de strategienota.

Strategienota's

De strategienota is een notitie die twee keer per jaar door het college aan de raadscommissie Financiën wordt voorgelegd. De strategienota beslaat een nota van slechts enkele (5 à 6) pagina's met een vaste opzet en met een peildatum.

De bedoeling achter de strategienota is om de raadscommissie Financiën inzicht in en invloed op het te voeren treasurybeleid te geven. De kaders van het treasurybeleid staan in het financieringsstatuut. De richting geeft het college gemotiveerd aan in de strategienota. De indeling van de strategienota is vastgelegd in het door de raad vastgestelde financieringsstatuut.

De strategienota heeft de volgende hoofdstukopbouw:

Opbouw strategienota

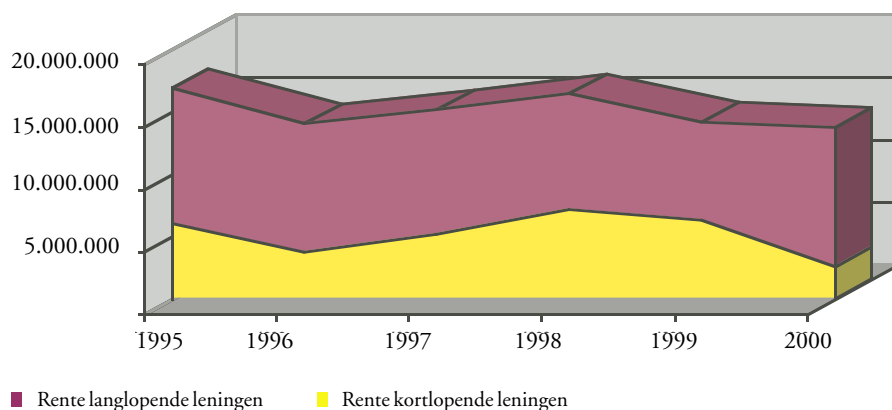
- 1 Overzicht en analyse huidige treasurypositie.
- 2 Prognose ontwikkelingen op de financiële markten.
- 3 Liquiditeiten- en investeringsprognose.
- 4 Voorgenomen strategie.
- 5 Uitwerking strategie (voorgenomen maatregelen).
- 6 Renteresultaat.
- Bijlage: portefeuillerapport per de peildatum.

Hierna wordt kort uiteengezet wat in elk hoofdstuk wordt vermeld.

1 Overzicht en analyse huidige treasurypositie

Hier wordt in tabel- en grafiekvorm een overzicht gegeven van de rente-inkomsten in relatie tot de totale beleggingsportefeuille. De portefeuille bestaat uit een kortlopende portefeuille (uitzettingen op de geldmarkt) en een langlopende portefeuille (uitzettingen op de kapitaalmarkt). Vervolgens wordt de ontwikkeling in de portefeuille en in het rendement weergegeven en ver-

Voorbeeldgrafiek in hoofdstuk 1
Strategienota: overzicht renteresultaat – in gulden



klaard. Bij de verklaring wordt ingegaan op wijzigingen in de omvang van de portefeuille (veelvuldig door een dynamisch grondbedrijf), wijzigingen in verhouding tussen de kortlopende en de langlopende portefeuille en de opbouw van de portefeuille en wijzigingen in het rendement op de portefeuille.

2 Prognose ontwikkelingen op de financiële markten

Hoewel de prognose van de ontwikkelingen op de financiële markten in zekere zin koffiedik kijken is, is het belangrijk bewust te zijn van renteverwachtingen. Enerzijds worden in de strategienota de rente-ontwikkelingen van de afgelopen 10 jaar weergegeven (historische analyse) en anderzijds worden de prognoses van de financiële markten uiteengezet (marktverwachtingen). Voor de gemeente zijn met name de analyses en prognoses van de korte termijnrente en de lange termijnrente en de verhouding tussen beide van belang.

Voor de historische analyse wordt in de strategienota daarom in tabelvorm de rentetermijnstructuur gepresenteerd die de ontwikkeling vertoont van de korte rente (3 maands Euribor) en de lange rente (10 jaars staatslening)⁶ in de tijd. Door het verschil tussen beide rentetarieven ('spread') tevens op te nemen, krijgen we een beeld van de ontwikkeling van de rentelooptijdenstructuur (in grafiekvorm: 'yield curve').

Naast deze historische analyse, wordt in de strategienota ook een uit-

eenzetting gegeven van marktverwachtingen. Hierbij wordt aangegeven wat financiële analisten verwachten van de rente-ontwikkeling op grond van economische indicatoren. Daarvoor wordt gebruikt gemaakt van diverse financieel-economische bulletins.

Hoewel het belangrijk is dat niet alleen wordt gelet op de ontwikkeling van de rentecurve of de rentevisie van de financiële markten, is het voor de gemeente wel een kader voor het uitstippelen van de strategie.

3 Liquiditeiten- en investeringsprognose

Per de peildatum wordt een analyse gemaakt van te verwachten kasstromen. Met name de verwachtingen van de investerende sectoren en van het grondbedrijf zijn hierbij van belang. Gelet op de complexiteit en de omvang van de diverse investeringsplannen zijn kasstroomoverzichten en analyses hiervan kritische informatie voor treasuryfunctionarissen. Liquiditeitsprognoses zijn met de renteverwachtingen sterk bepalend voor de uit te stippelen strategie.

Aangezien een uitgangspunt in het Nieuwegeinse financieringsstatuut is dat investeringen in principe met eigen geld worden gefinancierd, zijn de liquiditeitsprognoses belangrijk voor de opbouw van de portefeuille.

In openvolgende strategienota's wordt de liquiditeitsprognose steeds bijgesteld en aangegeven wat uiteindelijk van de inschattingen in de vorige nota is uitgekomen.

4 Voorgenomen strategie

In het hoofdstuk 'voorgenomen strategie' wordt in korte bewoordingen aangegeven wat de strategie is voor de komende periode. Hierbij wordt gerefereerd aan de opbouw van de huidige portefeuille, de renteverwachtingen en de liquiditeitsprognose. Voorbeelden van strategie-elementen zijn: 'De huidige omvangrijke portefeuille kortlopende beleggingen in een gedoseerde mate langlopend uitzetten' (bij een fors verschil tussen de lange en de korte rente en een rente onder de gemiddelde kapitaalmarktrente van de afgelopen 10 jaar); 'Rekening houdend met het evenwicht in de portefeuille en de hoogte van de korte rente voornamelijk gelden wegzetten voor een looptijd van maximaal 1,5 jaar' (bij een gering verschil tussen de lange en de korte rente en een rente onder de gemiddelde kapitaalmarktrente van de afgelopen 10 jaar); 'het samenstellen van een evenwichtige portefeuille u/g' (bij een ongewenste portefeuille-opbouw).

De strategie kent meestal twee of drie elementen. Naast het element voor de looptijd van beleggingen waarvan hiervoor enkele voorbeelden zijn vermeld, kan er ook een element worden opgenomen dat gericht is op een ander onderdeel van de treasuryfunctie (bijvoorbeeld het betalingsverkeer). Belangrijk is in ieder geval dat de realisatie meetbaar moet zijn, zodat in de volgende rapportage de resultaten kunnen worden gemeld.

5 Uitwerking strategie

Vervolgens wordt ingegaan op hoe het college voornemens is de gepresenteerde strategie te realiseren. Hierbij kan worden gedacht aan een uiteenzetting van het gebruik van financiële instrumenten, zoals bijvoorbeeld het gebruik van Medium Term Notes als beleggingsinstrument. De raadscommissie wordt hierbij uitdrukkelijk verzocht om haar mening te geven. Tevens is hier de gelegenheid de commissie op de hoogte te stellen van actuele ontwikkelingen.

Tevens wordt in dit hoofdstuk teruggegrepen op de uitwerking van de uitgestippelde strategie van de vorige strategienota. Dan gaat het dus concreet om de vraag of datgene wat is voorgenomen in de vorige nota ook daadwerkelijk is gerealiseerd.⁷

6 Renteresultaat

Tot slot wordt het renteresultaat afgezet tegen het begrote resultaat per de peildatum gepresenteerd en wordt een prognose gegeven van het renteresultaat over het lopende dienstjaar.

Bijlage: portefeuillerapport per de peildatum

De strategienota is een bestuurlijke notitie die als intern beleids- en beheersinstrument minder geschikt is. Voor de concerncontroller is om die reden een aparte rapportage ontwikkeld met een hogere frequentie: het portefeuillerapport. Met de portefeuillerapporten wordt elke eerste dag van de maand aan de concerncontroller een overzicht verschaft van de kortlopende portefeuille, de langlopende portefeuille en de totale portefeuille. Hierin staan recursievere aangegeven de transacties die in het lopende dienstjaar zijn aangegaan. Ook zijn het renteresultaat en enkele relevante kengetallen opgenomen. In het portefeuillerapport zijn de uitgezette gelden per tegenpartij vermeld met de actuele

rating van die tegenpartij. Het portefeuillerapport per de peildatum van de strategienota wordt als vertrouwelijke bijlage aan de leden van de raadscommissie verstrekt.

De functionarissen die zijn aangewezen als treasurer dienen zich bij het uitzetten van gelden te houden aan de in de strategienota uitgezette strategie (naast de formele bepalingen in het financieringsstatuut). Voor de komende tijd is voorzien om voorafgaande aan de commissiebehandeling de strategienota voortaan in een treasurycomité onder leiding van de wethouder Financiën te bespreken, bijgestaan door één of meerdere financiële adviseurs.

* * *

In het jaar 2000 is in Nieuwegein tweemaal een strategienota besproken in de raadscommissie Financiën. Uit de behandeling is gebleken dat het voldoet aan het gestelde doel, namelijk bijdragen aan een bestuurlijke betrokkenheid bij het gemeentelijk treasurybeleid.

Noten

- 1 Zie voor het betrekken van de gemeenteraad bij het gebruik van financiële derivaten: P.T. Beumer, 'Financiële derivaten en gemeentelijke geldstroombeheersing', in: *Openbaar Bestuur*, jrg. 7, nr. 5., mei 1997, pp. 10-14.
- 2 In dit artikel wordt het gebruik van strategienota's uitgewerkt vanuit het perspectief van een gemeente met een structureel financieringsoverschot, maar het instrument is even goed toepasbaar in een gemeente met een financieringstekort.
- 3 Op advies van de Raad van State zijn uit het wetsvoorstel Fido de Engelse termen verwijderd.
- 4 Nieuwe bepalingen inzake het financieringsbeleid van openbare lichamen (Wet financiering decentrale overheden), memorie van toelichting, kamerstuk 26 906, 1999, p. 3.
- 5 In de provincie Zuid-Holland werd als eerste de delegatie- en mandaatregeling doorgelicht omdat de Commissie-Van Dijk concludeerde dat het ondeugdelijk mandaat en het geringe toezicht belangrijk had bijgedragen tot de Ceteco-affaire ('Provincie Zuid-Holland betert zich', *Binnenlands Bestuur*, 17 december 1999).
- 6 Sommige economen pleiten ervoor de staatsobligaties als leidraad voor de kapitaalmarkt (benchmark) in te ruilen voor de swapcurve (C.A. Doornekamp e.a., 'Lagere overheidsschulden en de rente', *ESB*, 13 oktober 2000, pp. 816-818).
- 7 Dit is een belangrijke aspect. In het juryrapport van de Kordesprijs wordt bijvoorbeeld aangegeven dat slechts in weinig jaarverslagen de realisatie van het treasurybeleid uiteengezet wordt (*Juryverslag F.G. Kordes-Trofee 2000*, p. 60).



Oude Sluis
in de wijk
Vreeswijk,
Nieuwegein