

Bijlage 1. Memorie van toelichting Treasurybesluit 2021 gemeente Hengelo

In deze memorie van toelichting wordt het wettelijke kader voor de treasuryfunctie van de gemeente kort beschreven. Het Treasurybesluit is opgesteld met als aanname dat aan de wettelijke verplichtingen en opgelegde randvoorwaarden wordt voldaan.

1.1 Wettelijk kader

Het wettelijke kader aangaande de treasuryfunctie betreft een drietal wetten namelijk:

1. de Gemeentewet
2. Besluit Begroting en Verantwoording gemeenten (BBV)
3. de Wet financiering en decentrale overheden (Fido) en daaruit voortvloeiende regelingen.

Ad 1: Gemeentewet

In de Gemeentewet staat ten aanzien van treasury het volgende:

- Artikel 212 van de Gemeentewet stelt dat een verordening moet worden opgesteld waarin o.a. de regels voor de treasuryfunctie zijn opgenomen. In dit Treasurybesluit is de verdere uitwerking van de in deze verordening opgenomen regels met betrekking tot de treasuryfunctie opgenomen. In artikel 160, lid 1d is opgenomen dat het college bevoegd is tot privaatrechtelijke rechtshandelingen van de gemeente te besluiten. Het college is daarom verantwoordelijk voor een deugdelijke uitvoering van het treasurybeleid en de treasuryfunctie.
- In artikel 169, lid 4 is hier wel een beperking op aangebracht. Het college behoort geen besluiten te nemen aangaande privaatrechtelijke handelingen indien het besluit ingrijpende gevolgen heeft voor de gemeente. In dit geval moet de raad in staat zijn om vooraf wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen.
- Vervolgens is in artikel 171 opgenomen dat de burgemeester de gemeente in en buiten rechte vertegenwoordigen maar deze bevoegdheid ook over kan dragen aan een door hem aan te wijzen persoon.

Ad 2: Besluit Begroting en Verantwoording

In het BBV zijn een aantal zaken vermeld ten aanzien van de treasuryfunctie, zijnde:

- De verplichting tot het opstellen van een financierings/treasuryparagraaf in zowel de begroting als de jaarrekening staat in artikel 9, lid 2d en artikel 26 van het Besluit begroting en verantwoording en (BVV). In artikel 13 is vervolgens vermeld dat in de treasuryparagraaf minimaal de beleidsvoornemens ten aanzien van het risicobeheer van de financieringsportefeuille moet zijn opgenomen.

Daarnaast zijn de notitie rente en de notitie grondexploitatie van de commissie BBV van toepassing op de interne renteverrekening. In deze notities is opgenomen hoe het omslagrentepercentage c.q. de rente voor bouwgronden in exploitatie dient te worden berekend. Voor het omslagpercentage geldt dat herrekening volgt als het renteresultaat in de jaarrekening meer dan 0,5% afwijkt van het begrote resultaat. Bij de rente grondexploitaties geldt dat bij de berekening altijd sprake is van het werkelijke gemiddelde rentepercentage van de gemeente in de jaarrekening.

Ad 3: Wet Fido

De Wet Fido (Financiering Decentrale Overheden) heeft begin 2001 de Wet filo (Financiering Lagere Overheden) uit 1987 vervangen. In 2006 is de wet geëvalueerd en enigszins aangepast. In december 2013 is vervolgens de regelgeving ten aanzien van de verplichting tot schatkistbankieren toegevoegd.

Daarnaast gelden, als uitvloeisel van de Wet Fido:

- De uitvoeringsregeling financiering decentrale overheden.
- De regeling uitzettingen en derivaten decentrale overheden die is aangescherpt naar aanleiding van de problemen met de beleggingen in IJsland uit het najaar van 2008. In 2014 zijn deze regels wederom worden aangepast als gevolg van het beleidskader inzake het gebruik van financiële derivaten door (semi)publieke instelling.
- De regeling schatkistbankieren decentrale overheden waarin de spelregels zijn vastgelegd ten aanzien van het verplichte aanhouden van overtollige liquide middelen bij 's Rijks schatkist.
- De hoofdzaken uit de Wet Fido en bijbehorende regelingen zijn:
- De gemeente gaat slechts leningen aan, zet middelen uit of verleent garanties ten behoeve van de publieke taak. Decentrale overheden kunnen binnen het wettelijke kader zelf bepalen wat zij tot hun publieke taak rekenen. Wel wordt terughoudendheid van de decentrale overheden verwacht en zal door de toezichthouder worden gekeken of de gemeente degelijk motiveert waarom een activiteit tot zijn publieke taak wordt gerekend.
- De gemeente hanteert slechts derivaten of zet slechts middelen uit, anders dan ten behoeve van de publieke taak, indien deze uitzettingen of derivaten een prudent karakter hebben en niet zijn gericht op het genereren van inkomen door het lopen van overmatig risico. Hierbij worden minimumeisen gesteld aan de tegenpartijen waarbij uitzettingen mogen worden gedaan.

Het prudente gebruik van derivaten houdt in dat:

- –De inzet van derivaten is slechts toegestaan voor het afdekken van financiële risico's.
- –Er moet sprake zijn van een gesloten positie dus de onderliggende waarde waarop het derivaat betrekking heeft, heeft gelijke modaliteiten (in omvang en looptijd) als de bijbehorende financieringsbehoefte of bijbehorende overtollige middelen. Het derivaat brengt geen groter risico met zich mee dan het risico dat ermee wordt afgedekt.
- –Een belangrijk uitgangspunt van de Wet Fido is het vermijden van grote fluctuaties in de rentelasten van openbare lichamen. De kasgeldlimiet is opgenomen in de Wet Fido ter beperking van het bedrag van de vlottende schuld waarover dagelijks renterisico wordt gelopen. Zo worden grote fluctuaties in de korte rentelasten vermeden. Bij een derde achtereenvolgende overschrijding wordt de toezichthouder op de hoogte gebracht tezamen met een plan om binnen de limiet te blijven in het lopende kwartaal. De toezichthouder kan ontheffing verlenen van de verplichting om onder de kasgeldlimiet te blijven.
- –Het renterisico op de vaste schuld van de gemeente overschrijdt de renterisiconorm niet. Deze norm beoogt de beperking van het bedrag van de vaste schuld waarover op termijn renterisico wordt gelopen. De renterisiconorm is een bedrag ter grootte van een percentage van het totaal van de vaste schuld van de gemeente bij aanvang van het jaar. De toezichthouder geeft een aanwijzing als hieraan niet wordt voldaan. Ook hier kan de toezichthouder ontheffing verlenen.
- –Overtollige liquide middelen moeten, behoudens het drempelbedrag, worden aangehouden bij 's Rijks schatkist. Het drempelbedrag bedraagt 2% van het begrotingstotaal bij decentrale overheden met een begrotingsomvang dat kleiner is dan 500 miljoen euro. Bij een groter begrotingstotaal dan 500 miljoen euro, bedraagt het drempelbedrag 3,75 miljoen euro plus 0,2% over het meerdere dat 500 miljoen euro te boven gaat.
- –Aangezien vrijwel alle overtollig middelen belegd moeten worden bij 's Rijks schatkist, zijn de regels ten aanzien van uitzettingen van gering belang geworden. Er gelden echter wel eisen voor de tegenpartijen waarmee zaken wordt gedaan, zijnde:
 - o Het moeten financiële ondernemingen zijn.
 - o Deze ondernemingen moeten in lidstaten gevestigd zijn die ten minste beschikken over een AA-rating, afgegeven door minimaal twee ratingbureaus.

- De door deze ondernemingen uitgegeven waardepapieren moeten minimaal over aan AA minusrating beschikken, afgegeven door minimaal twee ratingbureaus. Indien de uitzetting een looptijd heeft van minder dan 3 maanden dan moet over minimaal een A-rating worden beschikt, wederom afgegeven door twee ratingbureaus.
- Het bovenstaande geldt niet bij beleggingen in waardepapieren met een solvabiliteitsratio van 0% (doorgaans overheden).

a. Toelichting per artikel

Artikel 3 Uitgangspunten risicobeheer treasuryfunctie

De algemene uitgangspunten voor de treasuryfunctie zorgen voor een inbedding van risico's. Door het meervoudig uitvragen van financieringen ontstaat er een objectieve keuze voor de geldverstrekker en voorkomt een passieve keuze. Door ons aan de kasgeldlimiet te houden beperken de risico's die rentefluctuaties met zich mee kunnen brengen. Door de renterisiconorm spreiden wij onze vaste leningenportefeuille en zo ook de renterisico's gelijkmatige over de jaren.

Artikel 4 Richtlijnen en limieten externe financiering

De rente voor vlottende schuld is normaliter lager dan de rente op vaste schuld. Vandaar dat tot maximaal het bedrag van de kasgeldlimiet kort kan worden geleend alvorens tot consolidatie wordt overgegaan.

Bij het aantrekken van vaste schuld wordt gekeken naar de bestaande leningenportefeuille samen met de verwachte financieringsbehoefte die blijkt uit de liquiditeitsplanningen van de investeringen. Er wordt bij het aantrekken van langlopende leningen gezorgd voor een spreiding van het renterisico. Dit betekent dat de leningenportefeuille een evenwichtig aflossingspatroon kent en het renterisico langjarig binnen de voorgeschreven renterisiconorm blijft.

Onderhandse geldleningen zijn er in diverse vormen:

- Lineaire leningen met een jaarlijks gelijkblijvende aflossing.
- Annuïtaire leningen met een jaarlijkse gelijkblijvende betaling van rente en aflossing.
- Fixe leningen waarbij jaarlijks slechts rente wordt betaald en aflossing van de gehele lening aan het einde van de looptijd plaatsvindt.

Ook zogenaamde Schuldscheine behoren tot de categorie onderhandse geldleningen. In de afgelopen jaren is incidenteel een dergelijke lening aangetrokken vanwege de lage rente in Duitsland. Deze leningen vallen onder het Duitse recht. Deze regelgeving wijkt echter nauwelijks af van de normaliter geldende Nederlandse wetgeving.

Een roll-over lening wordt uitgegeven op basis van een variabele rente die elke afgesproken periode (tussen 1 en 12 maanden) herzien wordt op basis van de dan actuele rentestand.

Normaliter behoren deze leningen tot de kortlopende schulden (met looptijd van minder dan 1 jaar). Indien echter een cap wordt afgesloten, dan wordt het een langlopende geldlening met eenzelfde looptijd als de cap.

De gemeente kan meedoen aan Medium Term Notes (MTN) programma's. Tot op heden heeft de gemeente Hengelo hier geen gebruik van gemaakt. Het voordeel van MTN's kan zijn dat de rente lager is door de betere verhandelbaarheid van de notes ten opzichte van onderhandse geldleningen.

In het leningcontract van een onderhandse lening kan de clause zijn opgenomen dat de mogelijkheid bestaat tot vervroegde aflossing van de restant hoofdsom van de lening. Doorgaans bestaat deze mogelijkheid voor de eerste maal na een looptijd van 10 jaren. Het benutten van deze clause brengt wel extra kosten met zich mee in de vorm van een boete.

Vervroegde aflossing is interessant op het moment dat de huidige geldende rente lager is dan de rente die nu wordt betaald. Indien de contante waarde van de resterende rentebetalingen van een lening tegen de huidige rente, dus de rente waartegen eventueel geherfinancierd kan worden, lager is dan de contante waarde tegen de contractrente dan is vervroegde aflossing interessant. Om de administratieve kosten te dekken, wordt als vuistregel gehanteerd dat het voordeel groter moet zijn dan te betalen boete.

Artikel 6 Richtlijnen en limieten uitzettingen

Uitzettingen in de vorm van aandelen zijn niet toegestaan omdat deze in hoge mate gevoelig zijn voor marktbevingen. Volgens de Wet Fido is de aankoop van aandelen de gemeente slechts toegestaan als aantoonbaar is dat deze worden gekocht in het kader van de publieke taak.

Hiervan is slechts sprake als een aandelenpakket wordt verkregen bij het aangaan van een verbonden partij.

De genoemde randvoorwaarden zijn conform de ministeriële regeling 'uitzettingen en derivaten decentrale overheden' behorende bij de Wet Fido.

De ratings moeten zijn afgegeven door één van de officiële ratingbureaus (bijvoorbeeld Standard & Poor's, Moody's of Fitch IBCA).

Artikel 7 Gemeenteleningen en gemeentegaranties

Vernieuwde beleidsregels publieke taak leningen en garanties voor de gemeente Hengelo zijn vastgesteld voor de terreinen sport, welzijn, zorg en opvang, volksgezondheid, onderwijs, kunst en cultuur. Het aangaan van leningen en garanties is een bevoegdheid van het college. Door middel van deze regels worden deze bevoegdheden ingeperkt. Richtlijn is dat garanties of geldleningen aan derden in principe niet worden verstrekt. Afwijkingen op deze richtlijn zijn er pas bij hoge uitzondering en onder strikte voorwaarden. Bij besluiten die niet binnen de beleidsregels vallen, vraagt het college vooraf instemming van de raad.

Bij het verstrekken van een lening of garantie moet een toets op staatssteun worden uitgevoerd. Het is de gemeente niet toegestaan om een lening of garantie te verstrekken waarbij de tegenpartij een rentevoordeel verkrijgt van meer dan 200.000 euro over een periode van 3 jaren (de zogenaamde 'de minimis-regeling'). Als er sprake is van staatssteun is het de gemeente slechts toegestaan om een lening of garantie te verstrekken tegen marktconforme tarieven. Dit houdt in dat het rentepercentage vergelijkbaar moet zijn met de rente die deze partij aan een andere geldgever zou betalen. De gemeente zal dan een opslag voor marktconformiteit in rekening moeten brengen.

Artikel 8 Financieringsrelatie tussen concern en overige organisatieonderdelen

Het omslagrentepercentage en de rente grondexploitaties wordt jaarlijks vastgesteld door het rentecomité en opgenomen in de richtlijnen van de programmabegroting. Bij de jaarrekening volgt mogelijk een herrekening indien het omslagrentepercentage meer dan 0,5% afwijkt van de prognose die is opgenomen in de begroting, dit conform de notitie rente van de commissie BBV. De rente grondexploitaties dient bij de jaarrekening gebaseerd te zijn op de daadwerkelijke rentelasten van de gemeente over het afgelopen jaar.

In uitzonderingsgevallen kan een investeringsproject in aanmerking komen voor een ander rentepercentage dan het omslagrentepercentage. Conform de aangescherpte BBV-regelgeving voor de bepaling van het omslagrentepercentage kan slechts sprake zijn van een afwijkend percentage indien ook daadwerkelijk financiering ter afdekking van de gedefinieerde financieringsbehoefte wordt aangetrokken. Als beleidslijn geldt echter dat de gemeente de methode van integrale financiering hanteert. Er bestaat geen één op één relatie tussen de externe financiering en investeringen. Projectfinanciering wordt slechts bij grote uitzondering toegepast. Het niet toevoegen van rente aan reserves is een uitvloeisel van het BBV.

Artikel 9 Liquiditeitsbeheer

De tegoeden worden zo veel mogelijk bij de huisbankier geconcentreerd aangezien daar de meest gunstige tarieven in rekening worden gebracht c.q. worden vergoed. Dit alles wederom om de kosten te minimaliseren.

Artikel 10 Betalingsverkeer

Elke 4 à 6 jaren zal een evaluatie door de treasurer worden uitgevoerd ten aanzien van de kosten van het betalingsverkeer en zal een aanbesteding van het betalingsverkeer worden uitgevoerd om te zorgen dat de kosten ook minimaal blijven.

Het betalingsverkeer moet zodanig zijn ingericht dat aan de doelstelling van het minimaliseren van interne en externe verwerkingskosten wordt voldaan. Hiertoe kan de treasurer aanwijzingen geven en richtlijnen vaststellen betreffende het betalingsverkeer.

Artikel 12 Verantwoordelijkheden en taken

Het treasurycomité is het centrale orgaan binnen de Gemeente Hengelo inzake het rente- en treasurymanagement. In ieder geval hebben de wethouder Financiën, afdelingsmanager Financiën, Advies en Control, de treasurer hierin zitting.

Artikel 13 Bevoegdheden

In de kolom autorisatie staat vermeld wie tekenbevoegd is. In het geval het college van B&W vermeldt staat als tekenbevoegd betekent dit dat de burgemeester (of dienstdoende loco- burgemeester) de bijbehorende documenten tekent. De kolom uitvoering geeft aan wie de taak daadwerkelijk verricht. Wie de administratie voert staat vermeld in de kolom registratie. En in de kolom control is opgenomen wie de registratie controleert.

In artikel 17, lid 3 van de Verordening artikel 212 Gemeentewet is gemeld dat de limieten tot het opnemen van kredieten in rekening-courant, het uitzetten van tijdelijk overtollige middelen en het aantrekken van langlopende geldleningen jaarlijks worden vastgesteld in de paragraaf financiering in de begroting. Het college geeft haar bevoegdheden door aan het rentecomité door vaststelling van zorgvuldige opgestelde procedureafspraken waarbij onderscheid wordt gemaakt in het aantrekken van financieringen en het doen van uitzettingen. Deze mandatering is noodzakelijk om slagvaardig handelen op de geld- en kapitaalmarkten mogelijk te maken. De mandatering wordt verleend tot maximaal de vastgestelde limieten.

In de procedureafspraken worden o.a. zaken opgenomen zoals dat te allen tijde 2 leden van de treasurycomité aanwezig zijn bij het afsluiten van transacties en wie onderdeel uitmaken van deze commissie.