

Toelichting behorende bij de Verordening treasury Noord-Brabant 2021

I. Algemeen

Op grond van artikel 13 van de Financiële verordening Noord-Brabant 2020 dragen Gedeputeerde Staten zorg voor de financiële organisatie van de provincie. De treasuryfunctie is een onderdeel van de financiële organisatie van de provincie.

De lage rente en gewijzigde wet- en regelgeving zijn verantwoordelijk voor een fors dalend rendement van de immunisatieportefeuille. Om het rendement te verhogen en een grotere bijdrage te leveren aan de publieke taak van de provincie, is het wenselijk het vermogen van de portefeuille anders in te zetten. Daarvoor behoeft de Verordening treasury Noord-Brabant, zoals die op 4 februari 2011 is vastgesteld, aanpassing. Gelet op het aantal wijzigingen is besloten tot een integrale herziening van de verordening, waarbij de Verordening treasury Noord-Brabant wordt ingetrokken.

In de Verordening treasury Noord-Brabant 2021 (hierna de verordening) zijn de verplichtingen en normen opgenomen die Gedeputeerde Staten bij de uitoefening van de treasuryfunctie in acht dienen te nemen.

De treasuryfunctie omvat alle activiteiten die zich richten op het sturen en beheersen van, het verantwoorden over en het toezicht houden op de financiële vermogenswaarden, de financiële stromen, en de financiële posities.

Bij het uitvoeren van de treasuryfunctie kunnen er zowel middelen worden aangetrokken als middelen worden uitgezet. Het aantrekken van middelen dient altijd uit hoofde van de publieke taak plaats te vinden. Bij het uitzetten van middelen wordt onderscheid gemaakt tussen middelen die worden uitgezet vanuit de publieke taak en middelen die niet vanuit de publieke taak worden uitgezet. Deze laatste vallen onder het verplicht schatkistbankieren. Op 15 december 2013 zijn in de Wet financiering decentrale overheden (Wet Fido) bepalingen over het verplicht schatkistbankieren opgenomen. Hierdoor is het verplicht om middelen die niet worden ingezet voor de publieke taak in de schatkist aan te houden en bestaat er de mogelijkheid om deze aan openbare lichamen waarmee de provincie geen toezicht-relatie heeft uit te lenen.

Uitgangspunt is dat de risicohouding van de provincie risicomijdend is. De risicohouding wordt vastgesteld door Provinciale Staten. De risicohouding is het risiconiveau dat een organisatie bereid is te aanvaarden bij het nastreven van haar doelstellingen. Voorts is van belang dat de provincie zich wenst te classificeren als professionele belegger. Dat betekent dat verondersteld wordt dat de provincie de kennis, ervaring en deskundigheid bezit om zelf beleggingsbeslissingen te nemen en de daaraan verbonden risico's kan inschatten.

II. Artikelsgewijs

Artikel 2.1 De treasuryfunctie

De in de verordening vastgelegde verplichtingen en normen worden uitgewerkt in het treasurystatuut. In het treasurystatuut worden de verschillende beleidsonderdelen, de risicohouding, de wijze waarop wordt bestuurd en verantwoording wordt afgelegd en de hoofd-treasuryprocessen beschreven.

De treasuryfunctie omvat de volgende activiteiten: het uitzetten en aantrekken van middelen, het beheersen van risico's, het selecteren en monitoren van wederpartijen, de inzet van derivaten, duurzaamheid en behoorlijk bestuur.

Het beheersen van risico's start bij het bepalen van de risicohouding en bevat de volgende onderwerpen: de risico identificatie, de gehanteerde meetmethoden van de risico's, de limitering van de risico's en het risicobudget.

In de governance (de wijze van besturen) zullen de taken en verantwoordelijkheden van zowel de hiërarchische als van de functionele organisatie worden uitgewerkt. Ook zullen de voor treasury relevante processen worden gedefinieerd. Deze zullen separaat in een procesdocument worden uitgewerkt en worden ingericht.

Artikel 3.1 Het uitzetten van middelen, Algemeen

Het uitzetten van middelen gaat over de financiële middelen van de provincie. Deze worden onderverdeeld in middelen die toegewezen zijn aan de immunisatieportefeuille (artikel 3.2) en de overige financiële middelen (artikel 3.3).

Artikel 3.2 De immunisatieportefeuille

De immunisatieportefeuille is een afgescheiden deel van het vermogen en wordt ingezet om bij te dragen aan de realisatie van de publieke taak. Het vermogen in de immunisatieportefeuille bestaat uit de middelen die zijn verkregen uit de verkoop van de aandelen Essent, voor zover deze niet zijn aangewend voor de investeringsagenda, en de aandelen van het netwerkbedrijf Enexis. De gerealiseerde inkomsten op de immunisatieportefeuille voeden de jaarlijkse begroting.

Het verschil tussen de jaarlijks door de inzet van de immunisatieportefeuille gerealiseerde inkomsten en het door Provinciale Staten in de jaarlijkse begroting vastgestelde bedrag komt ten goede of gaat ten laste van de dividend- en rente-reserve. Dit borgt een stabiele begroting, waarbij jaarlijkse overschotten of tekorten in de inkomsten elkaar over de jaren heen opvangen.

Het vermogen in de immunisatieportefeuille wordt eeuwigdurend in stand gehouden. Dat betekent dat eenmaal aan deze portefeuille toegewezen middelen eeuwigdurend in deze portefeuille blijven ofwel de vrijvallende middelen worden herbelegd in de portefeuille.

De middelen in de immunisatieportefeuille worden op drie manieren uitgezet.

Via een belegging, die altijd binnen de regels van de Wet Fido en de Regeling uitzettingen en derivaten decentrale overheden (Ruddo) dient te vallen of via een kredietverstrekking of een investering die op grond van artikel 2 van de Wet Fido altijd een publiek karakter dienen te hebben.

In de wet wordt geen definitie gegeven van de publieke taak. De bevoegdheid voor het bepalen daarvan ligt bij Provinciale Staten. En daarom worden voorstellen vanuit de immunisatieportefeuille in het kader van de publieke taak altijd voorgelegd aan Provinciale Staten om daar hun wensen en bedenkingen op te kunnen geven.

Risicohouding

De risicohouding is het startpunt bij het uitzetten van middelen vanuit de immunisatieportefeuille. De risicohouding heeft betrekking op de mate waarin de provincie bereid is risico's te lopen om haar doelstellingen te realiseren. Bij het bepalen van een risicohouding is het tevens van belang te bepalen in welke mate deze risico's ook daadwerkelijk kunnen worden opgevangen. Provinciale Staten bepalen de risicohouding van de provincie.

De risicohouding kan lopen van (zeer) risico-avers, via risiconutraal, tot (zeer) risico-zoekend. De provincie is ten principale risicomijdend. Van belang is om te realiseren dat in de huidige portefeuille financiële risico's worden genomen. Een belangrijk risico is bijvoorbeeld

kredietrisico. Dat is een kans op verlies dat optreedt als een kredietnemer zijn beloofde betalingen niet na komt of na kan komen.

Een belangrijke vraag is op welke wijze de risicomijdende houding van de provincie kan worden 'vertaald' in een meetbare eenheid. Hiervoor wordt de term risicobudget gebruikt. Een risicobudget is het maximale bedrag dat met een bepaalde waarschijnlijkheid verloren mag gaan in een bepaalde tijd (bijvoorbeeld een jaar), ofwel het bedrag dat de provincie aan verliezen kan en of wil tolereren binnen een bepaalde tijd. De vaststelling van het risicobudget vindt plaats door Provinciale Staten en is een vast onderdeel bij de vaststelling van de jaarlijkse begroting.

Per uitzetting (per belegging, kredietvertrekking of investering) wordt het verwachte verlies bepaald. Hoe hoger het risico en hoe groter de omvang van een bepaalde uitzetting hoe hoger het verwachte verlies is. De optelsom van al deze verwachte verliezen geeft het gebruik van het risicobudget aan. Het gebruik dient binnen het risicobudget te blijven.

Financiële risico's en risicolimieten

De financiële risico's van elke afzonderlijke uitzetting uit hoofde van kredietverstrekking of investering zullen worden gemeten. Deze financiële risico's dienen binnen de in het treasurywettelijkstelsel gedefinieerde regels te vallen om tot verstrekking over te kunnen gaan. Dit door het definiëren van verschillende risicosoorten (bijvoorbeeld renterisico en of kredietrisico) en deze per soort te limiteren. Het verwachte rendement dient daarbij overeenkomstig het risico te zijn. Indien de financiële risico's de risicolimieten overschrijden is het mogelijk hiervoor begrotingsmiddelen (beleidsgeld) in te zetten.

Inzet begrotingsmiddelen

Bij een beleidsdoelrealisatie waarbij de middelen vanuit de immunisatieportefeuille worden ingezet kunnen ook reguliere begrotingsmiddelen worden ingezet. Deze begrotingsmiddelen worden dan gebruikt voor het indekken van het risico dat buiten de risicolimiet valt. De gedefinieerde risicolimieten van de immunisatieportefeuille zijn afgestemd op het risicobudget. Indien er risico's worden aangegaan boven de gehanteerde limiet is daar in principe geen risicobudget voor beschikbaar. Het risicobudget dient in een dergelijk geval te worden aangevuld met de reguliere begrotingsmiddelen.

De eenmaal afgedragen reguliere begrotingsmiddelen (afdracht) komen in een later stadium niet meer ten gunste van het beleidsprogramma. Ook niet in het geval dat het risico zich niet manifesteert. De afdracht zal nodig zijn voor de gevallen waar de verliezen zich wel manifesteren. De hoogte van de afdracht op een individuele uitzetting zal namelijk lager zijn dan het (extra) verlies dat zich in de praktijk kan manifesteren. Het is als het ware een verzekeringspremie die wordt afgedragen, waarbij de premie kleiner is dan het mogelijke verlies. Op portefeuille-niveau dient het totaal van de ontvangen verzekeringspremies voldoende te zijn om de verliezen veroorzaakt door het nemen van extra risico te dekken.

Artikel 3.3 Overige financiële middelen

De overige financiële middelen betreft alle financiële middelen van de provincie die niet zijn toegewezen aan de immunisatieportefeuille. Deze middelen worden uitgezet binnen de regels van de Wet Fido en de Ruddy.

Artikel 5 Beheersing van risico's

Om de risico's in de immunisatieportefeuille die worden aangegaan door te beleggen, krediet te verstrekken of te investeren te beheersen, dient een adequaat risicomanagement te worden ingericht. Dat betekent onder andere een op risico's gebaseerde besluitvorming

en het functioneel inbouwen van een onafhankelijke risicomanagementfunctie. Van belang daarbij is een vastlegging van het risicomanagementbeleid, governance, processen en de wijze van rapporteren in het treasurystatuut.

Een belangrijk onderdeel van de governance is het inrichten van een 'drie verdedigingslijnies' model. Dit is een veel beschreven methode om te zorgen en te laten zien dat de organisatie in control is en dat de belangrijkste risico's goed beheerst worden. Een 'drie verdedigingslijnies' model ziet er als volgt uit:

- de eerste verdedigingslinie is eigenaar van de risico's en beheert deze risico's;
- de tweede verdedigingslinie houdt toezicht op deze activiteiten en bepaald op onafhankelijke wijze het totale risico;
- de derde verdedigingslinie biedt onafhankelijke zekerheid (audit, intern en extern).

Daarnaast betekent een adequaat risicomanagement ook dat modellen voor het prijzen en meten van risico's op marktstandaarden worden ontworpen en gebruikt en het risicomanagementbeleid en de uitvoering daarvan vierjaarlijks wordt geëvalueerd en hierover wordt gerapporteerd aan Provinciale Staten.

Artikel 6 Uitbesteding van vermogensbeheer

Het is mogelijk om (delen van) beleggingen, kredietverstrekking en investeringen uit te besteden aan een externe partij. Dit geldt met name waar een portefeuille-opbouw aan de orde is of waar specifieke kennis voor nodig is om het vermogen te beheren. Bij een eenmalige kredietverstrekking of een eenmalige investering kan de benodigde kennis eventueel extern worden aangevuld en hoeft niet direct te worden gedacht aan het uitbesteden aan een vermogensbeheerder.

Bij uitbesteding blijft de provincie te allen tijde verantwoordelijk en aansprakelijk. De provincie wil alleen wederpartijen inzetten die een goede naam hebben, stabiele resultaten laten zien, dienstverlening van hoge kwaliteit aanbieden en waarvan bekend is dat ze voldoen aan de wet- en regelgeving.