

Besluit van de gemeenteraad van de gemeente Zoetermeer houdende regels omtrent het sturen en beheersen van, het verantwoorden over en het toezicht houden op de financiële vermogenswaarden, de financiële geldstromen, de financiële posities en de hieraan verbonden risico's (Kadernota Treasury 2021)

De raad van de gemeente Zoetermeer;
Gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 23 maart 2021

besluit

De Kadernota Treasury 2021 vast te stellen.

2. Inleiding

Een gemeente kent vele ingaande en uitgaande geldstromen die in de tijd niet samenvallen. Daarom heeft de gemeente geldmiddelen nodig om de tijdsverschillen te overbruggen. Dit kan in het geval van investeringen vele jaren zijn. In ander gevallen kunnen er middelen over zijn die worden uitgezet. De werkzaamheden die hiermee samenhangen vallen onder Treasury.

Deze kadernota Treasury formuleert het beleidskader van de gemeente Zoetermeer op het gebied van Treasury. Onder Treasury verstaan we het sturen en beheersen van, het verantwoorden over en het toezicht houden op de financiële vermogenswaarden, de financiële geldstromen, de financiële posities en de hieraan verbonden risico's.

Het treasurybeleid biedt het college en de ambtelijke organisatie de kapstok voor zijn handelen op het gebied van bijvoorbeeld financiering. Het doel is om een actueel en toekomstbestendig kader te hebben voor de uitvoering van de treasuryfunctie.

De uitwerking van de treasurybeleid vindt plaats in het treasurystatuut.

Het algemene uitgangspunt voor het beleid rondom treasury is:

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.

De kadernota Treasury 2021 en het bijbehorende Treasurystatuut 2021 zijn de vervanger van het treasury handvest en statuut uit 2009. Deze zijn gedateerd en zijn daarom aangepast aan onder andere de gewijzigde wet- en regelgeving. Daarnaast is duidelijker onderscheid gemaakt tussen beleid (kadernota) en uitvoeringsregels (statuut). Hierdoor is er minder overlap tussen beide documenten.

3. Leeswijzer

In deze kadernota Treasury wordt allereerst het kader waarbinnen geopereerd wordt, beschreven. Hoofdstuk 4 start dan ook met een overzicht van de wettelijke kaders inzake treasury en de relevante aspecten daaruit voor het beleid. Daarna bevat hoofdstuk 5 de rentevisie. Hieruit en uit het algemene uitgangspunt voor treasury zoals in de inleiding geformuleerd vloeien in hoofdstuk 6 de beleidspunten voort.

Hoofdstuk 7 bevat de citeertitel.

4. Wettelijke kaders en regelgeving

4.1 Wet Financiering Decentrale Overheden en ministeriële regelgeving

4.1.1 Algemeen

De hoogte en samenstelling van de financieringsportefeuille is gebonden aan wettelijke regels. Achtergrond is dat de wetgever tot doel heeft dat gemeenten met publiek geld verantwoord omgaan en beperkte risico's lopen. Gemeenten zijn in Nederland dus niet vrij in de keus bij welke partijen geld aangetrokken of uitgezet wordt.

De wettelijke regels zijn enerzijds restrictief bedoeld maar geven anderzijds de wettelijke ruimte weer waarvan gemeenten vrijelijk gebruik kunnen maken.

4.1.2 Wet Fido

De wet Financiering Decentrale Overheden (Wet Fido) stamt uit het jaar 2000 en geeft een kader voor het financieringsbeleid van openbare lichamen. De nadruk ligt op bevordering van de kredietwaardigheid van openbare lichamen door efficiënte financiering en een adequate risicobeheersing van de financieringsactiviteiten. Ook de flexibiliteit en transparantie van het financieringsbeleid is relevant.

De Wet Fido bepaalt tevens dat het aangaan van leningen alleen mag voor de publieke taak.

Voor wat betreft de definitie van publieke taak wordt verwezen naar het Afwegingskader Taakuitvoering.

Van belang is dat grote fluctuaties in de rentelasten vermeden worden. Daartoe zijn de kasgeldlimiet en de renterisiconorm in het leven geroepen. Beide normeringen voorkomen dat gemeenten te eenzijdig leningen met gelijksoortige karakteristieken aantrekt waardoor er teveel risico op rentefluctuaties in de leningenportefeuille is. Deze gelijksoortige karakteristieken zijn:

1. de mate waarin financiering kortlopend is;
2. de mate waarin in 1 jaar renteherziening plaatsvindt op bestaande financiering.

De kasgeldlimiet voorkomt dat teveel kortlopende financiering aangetrokken wordt. Daarnaast moet de renterisiconorm voorkomen dat er grote pieken zitten in de jaarlijkse (her)financiering, waardoor een gemeente risico loopt op grote fluctuaties in rentekosten in opvolgende begrotingsjaren als gevolg van de dan geldende rentetarieven.

De wet FIDO is kapstokwetgeving welke op een aantal punten nader uitgewerkt is in ministeriële regelingen.

4.1.3 Uitvoeringsregeling financiering decentrale overheden (Ufdo)

De Ufdo bevat de ministeriële bepalingen voor het berekenen van de kasgeldlimiet en de renterisiconorm.

4.1.4 Schatkistbankieren

Op grond van de wet FIDO dienen overtollige middelen, boven een bepaalde drempel, door gemeenten verplicht bij de schatkist¹ ondergebracht te worden. Het schatkistbankieren is ingevoerd in 2013. Uitzondering hierop is dat wel, onder voorwaarden, aan andere overheden mag worden uitgeleend.

4.1.5 Besluit leningvoorwaarden decentrale overheden (BLDO)

Op grond van de wet FIDO en het daarop gebaseerde Besluit leningvoorwaarden decentrale overheden (BLDO) mag een gemeenten alleen in euro's leningen aantrekken of uitzetten. Dat voorkomt valutarisico's.

4.1.6 Regeling uitzettingen en derivaten decentrale overheden (RUDDO)

Op grond van de wet Fido en de daarop gebaseerde Regeling Uitzettingen en Derivaten Decentrale overheden (RUDDO) zijn ook nadere regels gesteld aan het uitzetten van leningen en het gebruik van derivaten². De RUDDO schrijft dwingend voor dat gemeenten geen leningen aangaan met het enkele doel de aangetrokken gelden tegen een hoger rendement uit te zetten.

4.1.7 Wet Houdbare Overheidsfinanciën (Wet Hof)

In 2011 zijn op Europees niveau afspraken gemaakt met als doel de financiële stabiliteit van de Europese Unie en de Eurozone te waarborgen. De Wet houdbare overheidsfinanciën (Wet Hof) bevat de Nederlandse implementatie van de Europese afspraken betreffende begrotingsdiscipline.

4.1.8 Informatievoorziening

Om de transparantie van de financiering te bevorderen is in de wet Fido opgenomen dat er regels zijn ten aanzien van de berekening en de verstrekking van gegevens. Deze gegevens zijn:

- a. liquiditeits- en schuldpositie;
- b. ontvangen waarborgsommen;
- c. de kasgeldlimiet;
- d. het renterisico op het begrotingstotaal;
- e. de renterisiconorm;
- f. aangepane geldleningen;
- g. uitzettingen;
- h. verleende garanties met betrekking tot de nakoming van uit geldleningen voortvloeiende verplichtingen;

1) Regeling schatkistbankieren decentrale overheden ('schatkistbankieren')

2) Regeling uitzettingen en derivaten decentrale overheden (RUDDO)

- i. het EMU-saldo van de openbare lichamen.

4.2 Financiële Verordening

Op grond van artikel 212 van de Gemeentewet stelt iedere gemeente een Financiële Verordening vast. Deze verordening bevat de uitgangspunten voor het financiële beleid, alsmede voor het financiële beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie.

4.3 Financieel toezicht door Provincie

Op grond van de Gemeentewet³ houdt de provincie toezicht op de financiën van de gemeenten in desbetreffende provincie. De Wet Fido voegt daar een aantal taken aan toe op het gebied van toezicht met betrekking tot de financieringsfunctie. Dit toezicht richt zich specifiek op het voldoen aan de kasgeldlimiet en de renterisiconorm.

5. Rentevisie

Een rentevisie omvat de verwachting van de ontwikkeling van de rente in de toekomst op de geldmarkt (kort = korter dan een jaar) en de kapitaalmarkt (lang = een jaar en langer). Gecombineerd met de prudente houding van gemeenten ten opzichte van het omgaan met risico's is het uitgangspunt dat de rentevisie van de gemeente Zoetermeer gebaseerd is op de huidige rentestanden. Dat betekent concreet dat de gemeente aanneemt dat alle bekende relevante factoren verdisconteerd zijn in de huidige rentestanden.

In de praktijk blijkt dat het formuleren van een rentevisie ook voor professionals zeer complex is en ervaringen uit het verleden leren dat de werkelijkheid vaak afwijkt van de oorspronkelijke verwachting. Bij de uitvoering van treasurybeslissingen wordt dus de op dat moment geldende marktrente als uitgangspunt genomen. Bij het aantrekken van financiering wordt de omvang en de looptijd bepaald door hetgeen op dat moment feitelijk noodzakelijk is. Bij financieringsbeslissingen wordt niet gespeculeerd op rentestijgingen of rentedalingen. De gemeente heeft daarmee geen eigen rentevisie.

Daarnaast heeft de gemeente een rentenota. Deze rentenota beschrijft het beleid met betrekking tot het ramen van toekomstige rentelasten in de programmabegroting en de wijze waarop de werkelijke rentelasten (en -baten) in de jaarrekening worden verwerkt.

6. Algemene beleidspunten voor de treasury

Als basis voor goede treasury is het van belang een aantal heldere beleidspunten te hebben. Bij de uitvoering van het treasurybeleid vormen deze beleidspunten dan de basis voor de besluitvorming. In dit hoofdstuk zijn deze beleidspunten opgenomen met daarbij per beleidspunt een toelichting.

Als overkoepelend uitgangspunt voor treasury geldt:

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. Hieruit vloeien de hieronder genoemde beleidspunten voort.

Beleidspunt 1

De financiering van de gemeente vindt in eerste instantie plaats met eigen financieringsmiddelen.

Doelstelling is om de eigen financieringsmiddelen optimaal te gebruiken. De gemeente trekt pas leningen aan op het moment dat de eigen financieringsmiddelen benut zijn.

Tegelijkertijd speelt de gemeente niet voor bank om daarmee geld te verdienen. De Wet Financiering decentrale overheden (Fido) schrijft voor dat een gemeenten uitsluitend ten behoeve van de uitoefening van de publieke taak leningen aan kan gaan. Het aantrekken van kortlopende gelden om deze doelbewust met een winstmarge bij de schatkist of bij een ander openbaar lichaam te plaatsen, is niet te rekenen tot de publieke taak van de gemeente. De Regeling Uitzettingen en Derivaten Decentrale overheden (RUDDO) schrijft daarom dwingend voor dat gemeenten geen leningen aangaan met het enkele doel de aangetrokken gelden tegen een hoger rendement uit te zetten.

Beleidspunt 2

De gemeente financiert integraal.

Doelstelling is om binnen de gemeente risico's te minimaliseren en de (rente-)kosten te optimaliseren. Dit doel wordt bereikt door gemeentebreed de positieve en negatieve kasstromen met elkaar te compenseren. Door gemeentebreed de financieringsbehoefte in te vullen wordt optimaal gebruik gemaakt

3) Artikel 203 Gemeentewet

van schaalvoordelen waardoor leningen goedkoper aangetrokken kunnen worden. Dit betekent dat er geen gebruik wordt gemaakt van projectfinanciering.

Beleidspunt 3

De uitvoering van het treasurybeleid vindt centraal in de organisatie plaats.

Doelstelling is om binnen de gemeente de risico's te minimaliseren en de (rente-)kosten te optimaliseren. Dit doel wordt bereikt door de specifieke kennis en kunde op het gebied van treasury centraal te organiseren en te onderhouden.

Beleidspunt 4

De uitvoering van het treasurybeleid is gebaseerd op een actuele onderbouwde meerjarige financieringsbehoefteprognose. De looptijd van deze actuele onderbouwde prognose wordt bepaald door de langstlopende grondexploitatie (BIE) of een ander door de raad vastgesteld investeringsprogramma, maar bedraagt tenminste 10 jaar.

Het bepalen en invullen van de financieringsbehoefte van de gemeente vraagt om gedegen inzicht in de aard en samenstelling van die behoefte en de wijze waarop deze behoefte zich in de tijd ontwikkelt. Grondexploitaties (BIE) leiden meestal tot significante uitgaande en inkomende geldstromen, verspreid over meerdere jaren. Datzelfde geldt voor andere door de raad vastgestelde meerjarige investeringsprogramma's. Om die reden is het van belang om deze meerjarenprognoses voor de gehele looptijd van de grondexploitatie (BIE) en andere investeringsprogramma's te betrekken in de financieringsbehoefteprognose.

Indien de scope van de meerjarige financieringsbehoefteprognose (te) kort is, dan is daarmee deze prognose niet volledig. Het risico bestaat dat op basis van deze onvolledige prognose onjuiste uitvoeringsbeslissingen genomen worden. Deze onjuiste uitvoeringsbesluiten zijn daarmee suboptimaal en leiden tot (vermijdbare) hogere rentelasten of het niet realiseren van lagere rentelasten.

Beleidspunt 5

De gepubliceerde tarieven van de BNG Bank N.V. zijn de basis voor treasurybesluiten.

De gemeente speculeert niet op stijgende of dalende rentes en gaat prudent om met risico's. Het beleidsuitgangspunt is daarom dat de rentevisie van de gemeente gebaseerd is op de huidige rentestanden. Dat betekent concreet dat de gemeente aanneemt dat alle bekende relevante factoren verdisconteerd zijn in de huidige rentestanden. Belangrijke financier voor de overheid is de BNG Bank N.V. Deze bank publiceert dagelijks de actuele rentepercentages, welke in het verleden marktconform bleken, en daarmee een goede basis vormen om treasurybesluiten te nemen.

Beleidspunt 6

Nieuwe leningen opgenomen geld (o/g) worden in principe afgesloten met een looptijd van maximaal 10 jaar.

Doelstelling is om flexibel mee te kunnen bewegen met de ontwikkeling van de financieringsbehoefte en de ontwikkelingen op de geld- en kapitaalmarkt. Om die reden is het uitgangspunt dat nieuwe leningen o/g een looptijd hebben die aansluit bij de prognose van de financieringsbehoefte waarbij als basis de rentevaste periode maximaal 10 jaar bedraagt. Indien de financieringsbehoefte op de lange termijn in combinatie met de eisen van de renterisiconorm daartoe aanleiding geeft, kan een langere looptijd mogelijk zijn.

Beleidspunt 7

De gemeente maakt geen gebruik van derivaten.

Binnen de strikte regels van de Regeling Uitzettingen en Derivaten Decentrale overheden (RUDDO) is het gebruik van derivaten wettelijk toegestaan. De werking van derivaten is echter complex en kent naast voordelen ook risico's. Om deze risico's uit te sluiten zal geen gebruik worden gemaakt van derivaten. Indien een specifieke situatie daartoe aanleiding geeft, kan een derivaat toegepast worden. De toepassing van een derivaat in een specifieke situatie vraagt voorafgaand een afzonderlijk raadsbesluit.

Beleidspunt 8

In de financieringsmix wordt, gelet op de financieringsbehoefte en de externe wet- en regelgeving, gekozen voor de financieel meest voordelige variant.

Doel van de gemeente is om de financieringslasten te minimaliseren. Bij het aantrekken van financiering kiest de gemeente daarom altijd voor de financieel meest voordelige mix van kort (0 tot 12 maanden) en lang geld (langer dan 1 jaar). Deze financieringsmix moet altijd passen binnen de kaders van de kasgeldlimiet en de renterisiconorm volgens de Wet Fido. De kasgeldlimiet voorkomt dat teveel kortlopende financiering aangetrokken wordt. De renterisiconorm voorkomt dat er grote pieken zitten in de jaarlijkse (her)financiering waardoor een gemeente risico loopt op hoge rentekosten als gevolg van de dan geldende tarieven. Alle mogelijkheden (binnen deze kaders) worden ingezet om tot de financieel

meest voordelige situatie te komen worden benut. Daar hoort ook de mogelijkheid bij om leningen o/g of u/g af te sluiten met andere overheden.

Beleidspunt 9

Binnen de kortlopende financiering kiest de gemeente voor de voordeligste financiering.

Wanneer in de financieringsmix gekozen wordt voor kortlopende financiering dan geldt het uitgangspunt dat de keuze tussen financiering met kasgeld en financiering met rekening-courant wordt bepaald door welk instrument financieel het meest voordelig is. Daarbij wordt rekening gehouden met de rentekosten, met de externe bemiddelingskosten en met de externe administratiekosten. De benodigde inzet van ambtelijke werkzaamheden, om een instrument in te zetten, weegt in deze beslissing niet mee.

7. Citeertitel

Deze Kadernota Treasury wordt geciteerd als 'Kadernota Treasury 2021'.

Dit besluit treedt in werking twee weken na de bekendmaking daarvan. Tenzij over dit besluit een inleidend verzoek tot het houden van een referendum wordt gedaan.

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van de raad op 17 mei 2021.

*de griffier,
drs. R. Blokland MCM*

*de voorzitter,
drs. M.J. Bezuijen*