GEMEENTE WEERT

Bijlage 1

Toelichting op het Treasurystatuut gemeente Weert 2021

ALGEMEEN
Treasury (Engels voor schatkist) staat voor het beheren van de treasures, de schatten, het geld van de onderneming. Treasury omvat alle activiteiten die zich richten op het besturen en beheersen van, het verantwoorden over en het toezicht houden op de financiële vermogenswaarden, de financiële stromen, de financiële posities en de hieraan verbonden risico's.

Voor de treasuryfunctie geldt het volgende wettelijk kader:
- Wet financiering decentrale overheden (Wet fido)
  en de bijbehorende ministeriële regelingen (o.a. Regelingen uitzettingen en derivaten decentrale overheden(Ruddo) en schatkistbankieren decentrale overheden)
- Besluit Begroting en Verantwoording (BBV)
- Algemene wet bestuursrecht (Awb)
- Wet Houdbare overheidsfinanciën (Wet Hof)
- Europese regelgeving betreffende staatssteun
- Gemeentewet

Deze regelgeving wordt hieronder kort toegelicht.

Wet fido
De Wet fido bevat de regels waaraan het financieringsbeleid moet voldoen en de wijze waarop de provincie als toezichthouder geïnformeerd dient te worden. De wet fido is als bijlage toegevoegd aan het Treasurystatuut.

Besluit Begroting en Verantwoording
Het BBV bevat voorschriften voor de begrotings- en verantwoordingsdocumenten van gemeenten. Het BBV schrijft voor dat zowel in de begroting als het jaarverslag een financieringsparagraaf opgenomen moet worden.

Algemene wet bestuursrecht (Awb)
Volgens de Awb worden zowel het verstrekken van geldleningen als het verlenen van garanties aangemerkt als subsidieverlening. Een subsidieverhouding wordt vastgelegd in een beschikking, waarin essentiële elementen als aanduiding van de activiteiten en de verplichtingen en het subsidiebedrag zijn vastgelegd.

Wet Houdbare overheidsfinanciën
Wet met het doel het EMU-saldo en de EMU-schuld te beheersen (EMU= Economische en Monetaire Unie). Het EMU-saldo en EMU-schuld zijn de belangrijkste indicatoren voor de gezondheid van de overheidsfinanciën.

Europese regelgeving betreffende staatssteun
Regelingen met als doel het voorkomen van oneerlijke concurrentie tussen lidstaten. Het verstrekken van leningen of garanties uit hoofde van de publieke taak dient aan deze regels te worden getoetst.

Gemeentewet
Op basis van artikel 212 Gemeentewet stelt de raad de financiële verordening vast. In deze verordening is o.a. vastgelegd dat de regels voor de financieringsfunctie zijn vastgelegd in het voorliggende treasurystatuut.

In dit treasurystatuut wordt het treasurybeleid van de gemeente op hoofdlijnen vastgelegd. Dat gebeurt in de eerste plaats door het aangeven van de doelstellingen van de treasury-functie (in artikel 2). Vervolgens geeft het bestuur in het statuut aan binnen welke richtlijnen en limieten de doelstellingen dienen te worden gerealiseerd. Een richtlijn is een bindend voorschrift voor een handelwijze die gevolgd moet worden en een limiet is een type richtlijn die een uiterste grens aangeeft. Een belangrijk deel van de limieten en richtlijnen is bepaald door de Wet fido.

Met de limieten en richtlijnen wordt het "risicoprofiel" van de gemeente bepaald, waarbinnen de treasury-activiteiten dienen te worden uitgevoerd. Bij het risicoprofiel voor de uitvoeringsregels ligt, in de lijn van de wet fido, de nadruk op prudent beheer en risicobeperking.

De paragraaf financiering in de begroting geeft de beleidsplannen voor de treasuryfunctie voor de komende jaren en in het bijzonder voor het eerstkomende jaar weer. Het bevat onder meer gegevens over de algemene ontwikkelingen en de concrete beleidsplannen binnen de kaders van het statuut.
Het gaat hierbij vooral om de plannen voor het risicobeheer, de gemeentefinanciering (analyse financieringspositie, leningen- en garantieportefeuille en uitzettingsportefeuille) en het kasbeheer. Uit de toelichting zal moeten blijken dat de plannen binnen de kaders van de Wet fido en het treasurystatuut blijven. De paragraaf financiering in het jaarverslag geeft in het bijzonder een verschillenanalyse tussen de plannen zoals deze zijn opgenomen in de begroting en de realisatie in het verslagjaar.

TOELICHTING PER ARTIKEL

Hierna worden waar nodig de in het treasurystatuut opgenomen artikelen toegelicht.

Artikel 2 — In artikel 2 worden de doelstellingen van de treasuryfunctie van de gemeente weergegeven, hieronder worden deze doelstellingen afzonderlijk toegelicht.

Artikel 2 lid 1 — In de eerste plaats dient de treasury ervoor te zorgen dat de gemeente "duurzaam toegang heeft tot de financiële markten tegen acceptabele condities". De treasury dient te waarborgen dat de gemeente duurzaam in staat is de voor haar activiteiten benodigde middelen aan te trekken c.q. haar overtollige middelen uit te zetten op de financiële markten (bijv. bij banken). De condities die daar bij worden bedongen dienen, in het licht van de op het betreffende moment gebruikelijke condities, acceptabel (tenminste marktconform) te zijn.

Artikel 2 lid 2 — Door haar activiteiten loopt de gemeente de volgende financiële risico's: renterisico's, koersrisico's, kredietrisico's, interne liquiditeitsrisico's en valutarisico's. Het is de taak van de treasury dergelijke risico's zo veel mogelijk te beperken. Met name in de artikelen 3 en 4 wordt aangegeven op welke wijze dit wordt gewaarborgd.

Artikel 2 lid 3 — De derde doelstelling van de treasuryfunctie is het minimaliseren van de kosten bij het beheren van de geldstromen en de financiële posities. Deze kosten bestaan o.a. uit rentekosten, provisies en kosten van het betalingsverkeer. Het is de taak van treasury het beheer zo efficiënt mogelijk uit te voeren.

Artikel 2 lid 4 — De gemeente streeft ernaar de renteresultaten te optimaliseren. Dit betekent dat de gemeente geen middelen onbenut laat, maar streeft naar zo hoog mogelijke renteopbrengsten (c.q. zo laag mogelijke rentekosten) zonder dat daarbij overmatige risico's worden gelopen. De prioriteiten van de treasuryfunctie liggen in eerste instantie bij het beheersen en beperken van financiële risico's, de treasuryfunctie is immers géén winstgerichte afdeling ("profit center"). Binnen het acceptabele risicoprofiel zoals vastgesteld in de Wet fido en dit treasurystatuut kan desondanks worden gestreefd naar optimalisatie van de renteresultaten.

Artikel 2 lid 5 — De treasuryfunctie draagt zorg voor de financiering van de gemeentelijke uitgaven. Er is sprake van totaalfinanciering. Er wordt geen financiering voor specifieke projecten aangetrokken. Totaalfinanciering houdt in dat de gemeente alle uitgaven en investeringen van de gemeente gezamenlijk financiert. Deze wijze van financiering leidt tot eenvoud en efficiency.

Artikel 3 lid 2 — De Wet fido geeft twee belangrijke beleidsmatige uitgangspunten met betrekking tot treasury. Dit betreft de "publieke taak" waarvoor leningen en garanties dienen enerzijds en het prudente karakter van (overige) uitzettingen anderzijds. Er wordt hierbij dus een specifiek onderscheid gemaakt tussen het verstrekken van leningen "uit hoofde van de publieke taak" en het uitzetten van middelen "uit hoofde van treasury". In artikel 6 lid 3 wordt nader ingegaan op de uitzettingen uit hoofde van de publieke taak.

De wet stelt geen eisen aan het verstrekken van leningen en garanties uit hoofde van de publieke taak. Wel wordt in de toelichting op de Wet fido het volgende aangegeven: "Het gemeentebestuur bepaalt de publieke taak. De begroting en de begrotingswijzigingen bepalen het budgettaire kader voor de uitoefening van de publieke taak". In dit licht is het dus niet Financiën die het politieke besluit voor dergelijke garanties en leningen voorbereidt. Wel wordt geadviseerd dat het gemeentebestuur advies van de product-verantwoordelijke afdeling inwint alvorens een beslissing te nemen t.a.v. het verstrekken van leningen of garanties uit hoofde van de publieke taak. De gemeente Weert heeft dit advies overgenomen.

De afdeling Financiën adviseert over bijv. financieringsvoorwaarden en de implicaties van de betreffende aanvraag voor de totale financiële positie van de gemeente. Daarnaast is het van belang dat de afdeling Financiën de betreffende aanvraag opneemt in de liquiditeitenplanning.

Artikel 3 lid 3

Conform de Wet fido, dienen uitzettingen "uit hoofde van treasury" (zie toelichting artikel 3 lid 1) een prudent karakter te hebben.

In de Wet fido en de bijbehorende ministeriële regelingen wordt het begrip "prudent" nader uitgewerkt. Het aangaan van financiële transacties met als oogmerk die financiële waarden te zijner tijd eventueel met winst te verkopen, is nadrukkelijk niet toegestaan (zie artikel 2 lid 2 Wet fido en de memorie van toelichting op de Wet fido). Bankachtige activiteiten – het aantrekken en uitzetten van middelen met als doel het genereren van inkomen – zijn als gevolg van deze bepaling verboden. De richtlijnen en limieten van dit treasurystatuut vallen binnen de kaders van de Wet fido.

De limieten en richtlijnen van dit treasurystatuut zijn specifiek geformuleerd om het prudente karakter van de uitzettingen uit hoofde van treasury te garanderen en hebben derhalve géén betrekking op (eventueel) verstrekte leningen of garanties uit hoofde van de "publieke taak" van de gemeente.

Artikel 3 lid 4

Ten aanzien van de financiële instrumenten die kunnen worden gehanteerd voor uitzettingen in het kader van treasury, geldt in de Wet fido als belangrijkste uitgangspunt dat de hoofdsom van de betreffende uitzetting in tact blijft. Bij alle in dit artikel genoemde producten wordt aan het einde van de looptijd ten minste de hoofdsom (bij vastrentende waarden de "nominale waarde") uitgekeerd.

Bij het uitzetten van gelden op rekening courant, spaarrekening, daggeld of deposito's worden géén koersrisico's gelopen. Het kan bij dergelijke producten echter voorkomen dat de opnamemogelijkheden beperkt zijn (in het bijzonder bij deposito's en soms bij een spaarrekening).

Medium term notes zijn vastrentende waarden die (tussentijds) verhandelbaar zijn. Bij tussentijdse verkoop kunnen koersrisico's worden gelopen. Wanneer deze waarden tot het einde van hun looptijd worden aangehouden zal minimaal de nominale waarde worden uitgekeerd.

Garantieproducten zijn beleggingsproducten waarbij de uitgevende (financiële) instelling garandeert dat op de *afloopdatum* (een bepaald percentage van) de hoofdsom wordt uitgekeerd. Garantieproducten keren vaak minder of geen rente uit en bieden in plaats daarvan bijvoorbeeld een rendement dat gebaseerd is op een aandelen-index (zoals de AEX-index). Garantieproducten waarbij minder dan 100% van de hoofdsom wordt gegarandeerd zijn expliciet niet toegestaan onder de Wet fido.
Bij garantieproducten is vaak enkel de hoofdsom gegarandeerd. Aangezien de reële waarde (de koopkracht) van de hoofdsom door inflatie kan verminderen, verdient het de aanbeveling om bij een langere looptijd naast een hoofdsomgarantie een minimaal rendement (bijv. ter hoogte van het inflatieniveau) te eisen.

Voor uitzettingen uit hoofde van de publieke taak van de gemeente worden in dit treasurystatuut geen richtlijnen met betrekking tot producten opgenomen. Van belang is dat de Gemeenteraad bepaalt dat de betreffende uitzetting tot de "publieke taak" van de gemeente behoort. In dit kader is het bijvoorbeeld mogelijk dat uitzettingen in de vorm van aandelen tot de publieke taak behoren.

Artikel 3 lid 5 Afstemming op de liquiditeitenplanning beoogt bedragen slechts te lenen cq. uit te zetten gedurende de periode dat zij daadwerkelijk nodig respectievelijk beschikbaar zijn. Hiermee wordt beoogd interne liquiditeitsrisico's te voorkomen. Interne liquiditeitsrisico's doen zich bijvoorbeeld voor wanneer de gemeente gelden voor een bepaalde periode heeft uitgezet en gedurende de looptijd van de uitzetting blijkt dat de gelden (onverwacht) nodig zijn voor het doen van een investering. Dit kan tot gevolg hebben dat de gemeente tijdelijk een lening moet aantrekken (wanneer de uitzettingen vast staan in bijvoorbeeld een deposito) ofwel tussentijds een uitzetting moet verkopen (bijvoorbeeld een obligatie). In beide gevallen kan dit negatieve gevolgen hebben voor de financiële resultaten.

Ter beperking van dit risico baseert de gemeente haar financiële transacties op een liquiditeitenplanning waarin de toekomstige inkomsten en uitgaven van de gehele organisatie zijn gepland. Teneinde aansluiting te zoeken op de meerjarige investeringsplanning van de gemeente is gekozen een liquiditeitenplanning met een periode van 4 jaar op te stellen.

In de praktijk is het opstellen van een betrouwbare en nauwkeurige liquiditeitenplanning niet eenvoudig. Dit heeft te maken met de inherente onzekerheden die verbonden zijn aan de activiteiten van de gemeente en de hieraan verbonden financiële gevolgen. Het is daarom van groot belang dat de afdeling Financiën juist, tijdig en volledig wordt geïnformeerd door de overige afdelingen over de financiële gevolgen van hun activiteiten.

Artikel 3 lid 6 Derivaten zijn financiële instrumenten die hun bestaan ontlenen aan een bepaalde onderliggende waarde. Derivaten kennen een breed toepassingsgebied en worden onder andere gebruikt om renterisico's te sturen en financieringskosten te minimaliseren. De Wet fido stelt dat derivaten uitsluitend mogen worden gebruikt ter beperking van financiële risico's.

Gezien de (mogelijke) complexiteit van derivaten en de beperkte kennis binnen de organisatie omtrent dergelijke instrumenten, worden derivaten niet gebruikt.

Artikel 4 lid 1 Renterisicobeheer omvat het beperken van de invloed van (externe) rentewijzigingen op de financiële resultaten van de gemeente.

Een belangrijk uitgangspunt van de Wet fido is het vermijden van grote fluctuaties in de rentelasten van openbare lichamen. Teneinde een grens te stellen aan korte financiering (met een rentetypische looptijd tot één jaar) is in de Wet fido (evenals in de Wet FILO) de kasgeldlimiet opgenomen. Juist voor korte financiering geldt dat het renterisico aanzienlijk kan zijn, aangezien fluctuaties in de rente bij korte financiering direct een relatief grote invloed hebben op de rentelasten. De kasgeldlimiet wordt berekend, middels het percentage conform de richtlijnen van het Ministerie, van het totaal van de jaarbegroting van de gemeente bij aanvang van het jaar (zie artikel 3 en 4 van de Wet fido en de Uitvoeringsregeling financiering decentrale overheden).

Artikel 4 lid 2 Het doel van de renterisiconorm is het beheersen van de renterisico's op de vaste schuld (schuld met een rentetypische looptijd van één jaar of langer) door het aanbrengen van spreiding in de looptijden in de leningenportefeuille. De renterisiconorm kan worden berekend door een vastgesteld percentage (i.c. 20%) te vermenigvuldigen met de totale vaste schuld (zie artikel 6 van de Wet fido en de Uitvoeringsregeling financiering decentrale overheden).

Artikel 4 lid 3 Een rentevisie is een toekomstverwachting over de rente-ontwikkeling, op basis waarvan een financierings- en beleggingsbeleid wordt gevoerd. Afhankelijk van de (interne- of externe) ontwikkelingen zal de gemeente haar rentevisie actualiseren. De rentevisie kan daarbij gebaseerd worden op de rentevisie van enkele gezaghebbende financiële instellingen, zoals de huisbankier. Afstemming van het beleid op de rentevisie betekent bijvoorbeeld het uitstellen van uitzettingen met een lange looptijd op het moment dat men een rentestijging verwacht.

Artikel 4 lid 4 Door spreiding aan te brengen in de rentetypische looptijd (de periode dat de rente van een uitzetting vast is) van uitzettingen wordt de invloed van een rentedaling op de renteresultaten gespreid over meerdere jaren. Deze spreiding is slechts mogelijk indien uit de liquiditeitenplanning blijkt dat middelen gedurende een langere periode beschikbaar zijn.

Artikel 5 lid 1 Het aantrekken van gelden met als doel deze met winstoogmerk te beleggen is door artikel 2 lid 2 van de Wet fido (zie ook memorie van toelichting op de Wet fido) nadrukkelijk niet toegestaan.

Artikel 5 lid 2 Teneinde de renteresultaten te optimaliseren wordt zoveel mogelijk intern gefinancierd.

Artikel 5 lid 4 In dit lid worden limitatief de mogelijke financieringsinstrumenten benoemd. De term daggeld (ook wel callgeld genoemd) staat voor een opgenomen of uitgezette lening voor onbepaalde tijd die dagelijks gewijzigd kan worden. Kasgeldleningen zijn niet verhandelbare leningen voor een vast bedrag en een vaste periode (maximaal 2 jaar) en tegen een vast rentepercentage. Kredietlimiet op de rekening-courant betreft de mogelijkheid debet ("rood") te staan op de rekening-courant. *Onderhandse geldleningen* zijn leningen waarbij de voorwaarden van de lening in onderling overleg met de geldgevende partij kunnen worden vastgesteld.
Een *Medium Term Note (MTN)* is een verhandelbare schuldbekentenis aan toonder, met een minimumlooptijd van twee jaar. Deze maakt onderdeel uit van een medium term note programma.

Artikel 5 lid 5 Deze richtlijn beoogt de marktconformiteit van financieringen te waarborgen, voor bijv. te betalen rentepercentages, provisies, (boete)-clausules bij vervroegde aflossing etc. Middels het opvragen van meerdere offertes wordt bereikt dat de gemeente een beter beeld heeft van de op dat moment gebruikelijke tarieven en voorwaarden op de financiële markten. Op basis daarvan kan een afgewogen keuze worden gemaakt.

Artikel 6 lid 1 De kredietrisico's worden beperkt doordat het voor de gemeente alleen mogelijk is geld uit te zetten bij de schatkist en bij andere decentrale overheden. Uitzettingen mogen, met de invoering van het schatkistbankieren, namelijk uitsluitend nog plaatsvinden bij de schatkist of decentrale overheden (onderlinge leningen).

Artikel 6 lid 2 Het saldo en liquiditeitenbeheer betreft het beheer van de dagelijkse saldi op de rekeningen(-courant) van de gemeente. Teneinde de noodzaak tot het doen van interne overboekingen te beperken, worden verschillende rekeningen die de gemeente bij één bank aanhoudt opgenomen in een rentecompensatiecircuit. Dit is een systeem waarbij de (valutaire) debet- en creditsaldi van alle rekeningen van een organisatie worden samengevoegd tot één gecombineerd saldo, waarover de rente wordt berekend.

Artikel 6 lid 3 Het verstrekken van leningen en garanties worden ook wel uitzettingen genoemd. In het onderdeel Risicobeheer (artikelen 3 en 4) is gedefinieerd op welke wijze de gemeente het prudente karakter van haar uitzettingen waarborgt. In dit artikel worden aanvullende richtlijnen met betrekking tot uitzettingen geformuleerd.

Artikel 7 lid 1 Op het gebied van relatiebeheer beoogt de treasury het realiseren van zo gunstig mogelijke condities voor de door haar af te nemen diensten. Om structuur aan te brengen in de momenten waarop de beoordeling van bankrelaties plaats heeft, is opgenomen dat deze beoordeling minimaal eens in de 5 jaar plaats moet hebben.

Artikel 7 lid 4 Tussenpersonen hebben een intermediairsfunctie bij het afsluiten van financiële transacties en vallen niet onder de "tegenpartijen". De vereisten van lid 2 zijn voor tussenpersonen dan ook niet van toepassing. Teneinde dit te ondervangen stelt de gemeente voor tussenpersonen als eis dat zij onder toezicht van de Autoriteit Financiële Markten (AFM) staan en daarvan een vergunning als makelaar hebben ontvangen.

Artikel 8 lid 1 Geldstromenbeheer omvat met name het zorgdragen voor een efficiënt betalingsverkeer. Geldstromen kunnen bijvoorbeeld op elkaar worden afgestemd door een betalingsdatum af te stemmen op bepaalde verwachte ontvangsten. Hiermee wordt voorkomen dat de gemeente tijdelijk middelen aan moet trekken (cq. middelen aan haar uitzettingenportefeuille moet onttrekken) teneinde de betreffende betaling (tijdelijk) te financieren.

Artikel 9 Bij de treasuryfunctie zijn veel personen en organen betrokken. Het statuut legt expliciet het delegatie- en mandateringspatroon vast, in casu welke taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden de betrokken partijen hebben. Met het oog op de omvang van de transacties en de hiermee samenhangende risico's, is in dit artikel een aantal specifieke uitgangspunten opgenomen teneinde een transparante functiescheiding aan te brengen tussen beleidsbepaling en de uitvoering en tussen de administratie en controle op financiële transacties.

Artikel 10 De verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de functionarissen die binnen de gemeente betrokken zijn bij de treasuryactiviteiten zijn in artikel 10 respectievelijk artikel 11 beschreven. De toekenning van de genoemde functies en bijbehorende bevoegdheden en verantwoordelijkheden aan functies en/of functionarissen vindt plaats via de hiertoe dienende documenten (mandaten, besluiten e.d.). Deze verantwoordelijkheden dienen te worden gecommuniceerd naar de betrokkenen.

Artikel 11 De eindverantwoordelijkheid voor het treasurybeleid ligt primair bij het bestuur van de gemeente. Teneinde niet onnodig te worden belast met het dagelijkse treasurybeheer draagt het bestuur een deel van haar bevoegdheden over aan de ambtelijke organisatie. De praktische uitvoering van het beleid heeft dus vooral op ambtelijk niveau plaats, wat als voordeel heeft dat er slagvaardig kan worden geopereerd. Bij de toewijzing van bevoegdheden is rekening gehouden met de vereiste functiescheiding tussen besluitvorming, uitvoering, administratie en controle.

Artikel 12 De tabel in dit artikel geeft weer op welke wijze de informatievoorziening wordt gewaarborgd voor: *operationele informatie* (punt 1 en 2), *beleidsmatige informatie* (punt 3) en *verantwoordingsinformatie* (punt 4, 5 en 6). Het verstrekken van juiste, tijdige, volledige en relevante verantwoordingsinformatie moet gerekend worden tot de belangrijkste voorwaarden voor het kunnen beheersen van de financiële en interne risico's van de gemeente.

Artikel 12 punt 1 Afdelingshoofden dienen zowel structureel als incidenteel informatie te verschaffen. Op de momenten waarop zich significante wijzigingen voordoen in hun verwachtingen omtrent tijdstip of omvang van toekomstige betalingen of ontvangsten (bijv. bij uitstel van een grote investering) dienen ze de financieel controller hierover zo spoedig mogelijk te informeren.