

Treasurybeleid



Inhoudsopgave

1	Inleiding	2
1.1	Opbouw van dit document	2
2	Wettelijke kaders	3
2.1	Kasgeldlimiet	4
2.2	Renterisiconorm	4
2.3	Schatkistbankieren	5
3	Rente	6
3.1	Rentebegrippen	6
3.2	De rentevisie	6
4	Uitgangspunten Treasurybeleid	7

1 Inleiding

De uitgaven en inkomsten van de gemeente lopen niet synchroon in tijd. Soms moet er geld geleend worden om tijdig betalingen te kunnen verrichten en soms heeft de gemeente een (tijdelijk) overschot aan liquide middelen. De geldstromen die hiermee gemoeid gaan zijn beheerd via de treasury functie.

In het Treasurybeleid wordt de financieringsstrategie van de gemeente Gorinchem bepaald. Een goed beleid is nodig omdat de gemeente Gemeente Gorinchem een omvangrijke leningenportefeuille heeft. Als leningen aflopen, kan het zijn dat we nieuwe leningen moeten afsluiten of lopende leningen moeten herzien .

De afgelopen jaren hebben we gezien dat de rentes erg laag, of zelfs negatief waren. In 2021 kwam hier verandering in en sindsdien zijn de rentestanden aan het stijgen. Mede door hoge inflatie, economische ontwikkelingen, de oorlog in Oekraïne en de verkapping van het monetair beleid zijn de rente percentages voor (langlopende) leningen flink gestegen. Deze ontwikkelingen laten zien dat de kapitaalmarkt constant in beweging is. Het Treasurybeleid is in grote mate afhankelijk van de ontwikkelingen op de kapitaalmarkt. Het huidige Treasurybeleid komt uit 2017 en is door de ontwikkelingen op de kapitaalmarkt niet meer actueel. Met dit nieuwe beleid wordt gekeken naar de huidige omstandigheden. Het kan dus zijn dat het beleid volgend jaar weer bijgesteld moet worden. Daarom wordt er jaarlijks gekeken of het Treasurybeleid nog actueel is.

1.1 Opbouw van dit document

Hoofdstuk 2 start met een korte bespreking van de wettelijke kaders rondom lenen. Deze wettelijke kaders zijn ook terug te vinden in het Treasurystatuut.

Hoofdstuk 3 gaat in op het onderwerp rente.

Hoofdstuk 4 geeft de uitgangspunten weer van het Treasurybeleid.

2 Wettelijke kaders

Dit hoofdstuk bespreekt de wettelijke kaders rondom lenen. De wettelijke grondslag is vastgelegd in de Wet financiering decentrale overheden (Wet Fido) en de hiermee samenhangende wetgeving. Daarnaast bevatten de financiële verordening van de gemeente Gorinchem en het Treasurystatuut ook wettelijke kaders rondom lenen. Gemeentelijke overheden mogen niet zomaar geld lenen. Het aangaan van leningen heeft consequenties voor de rentelasten in de (meerjaren)begroting. Daarom heeft de overheid regels vastgelegd in de Wet Fido (Wet Financiering decentrale overheden). Een belangrijk uitgangspunt is dat men zorgvuldig om dient te gaan met publieke middelen. Dit uit zich in een tweetal eisen voor het Treasurybeleid wanneer er middelen worden uitgezet.

De eerste eis is dat er alleen lenigingen en garanties verstrekt mogen worden als het een publieke taak is. Ten tweede moeten middelen die tijdelijk niet nodig zijn voor de publieke taak een prudent karakter hebben en niet gericht zijn op het genereren van inkomen door het lopen van overmatig risico.

Naast de twee bovengenoemde eisen uit de Wet Fido, bevat de wet ook normen voor het beheersen van risico's op kort- en langlopende leningen. Doormiddel van onder andere de kasgeldlimiet en de renterisiconorm kan de gemeente haar renterisico's beheersen. Daarnaast moet de gemeente verantwoording afleggen over geld dat zij 'over' heeft. Wanneer zij dat geld niet uitleent aan andere decentrale overheden en wanneer dat bedrag hoger is dan een drempelbedrag, dan moet de gemeente dat geld aanhouden in de schatkist van het Rijk (schatkistbankieren). Ook stelt de Wet Fido strenge eisen aan de kredietwaardigheid van tegenpartijen en de financieringsinstrumenten die de gemeente mag gebruiken. Artikel 212 van de Gemeentewet verplicht gemeenten om hun gemeentelijke regelgeving rondom de financieringsfunctie vast te leggen in de financiële verordening (zie hiervan artikel 20). Het Treasurystatuut is een verdere uitwerking daarvan. Hieronder bespreken we eerst de kasgeldlimiet, daarna de renterisiconorm en als laatste het schatkistbankieren.

2.1 Kasgeldlimiet

Soms heeft gemeente Gorinchem behoefte aan kort geld. Kort geld is de benaming voor een lening met een maximale looptijd van één jaar. Deze behoefte kan ontstaan wanneer de gemeente op enig moment grote uitgaven gepland heeft, terwijl er pas op een later moment voldoende middelen binnenkomen om die uitgaven mogelijk te maken. Ook kan het zijn dat de gemeente een taak uitbesteedt aan een derde partij en dat de gemeente maandelijks een bedrag hiervoor betaalt. Als de ontvangsten van het Rijk via een andere fasering binnen komen, ontstaat er behoefte aan kort geld voor een overbruggingsperiode. De gemeente kan kort geld ook gebruiken om investeringen te financieren, mits de verwachting is dat de inkomsten op korte termijn afdoende zijn om de aangetrokken financiering weer af te lossen.

De overheid stelt grenzen aan het totaal van kort geld, omdat rentefluctuaties grote gevolgen kunnen hebben voor de rentelasten in de (meerjaren)begroting. De kasgeldlimiet is om die reden landelijk vastgesteld op 8,5% van het totaal van de begroting. Per kwartaal berekent de gemeente of zij voldoet aan de kasgeldlimiet. Dit meldt zij bij de begroting en het jaarverslag. De financieel toezichthouder, provincie Zuid-Holland, controleert hierop. Als een gemeente voor het derde achtereenvolgende kwartaal de kasgeldlimiet overschrijdt, moet de gemeente de provincie op de hoogte stellen en een plan voorleggen om binnen de kasgeldlimiet te blijven. Meestal is de oplossing om kort geld in lang geld om te zetten. Ook is er de mogelijkheid om door middel van derivaten, zoals renteswaps, renterisico's af te dekken van langlopende leningen met korte rentetypische looptijd. Hierdoor zijn de leningen niet gevoelig voor rentefluctuaties en leggen ze geen beslag op de ruimte onder de kasgeldlimiet. In de financiële verordening heeft de gemeente Gorinchem vastgelegd dat zij geen gebruik maakt van derivaten. Een belangrijke reden hiervoor is dat de beeldvorming rondom de risico's van derivaten negatief is. Bovendien zijn er andere, meer transparante mogelijkheden om de renterisico's te beheersen. Wij zien dan ook geen reden om gebruik te maken van derivaten en handhaven het in de verordening vastgelegde uitgangspunt.

2.2 Renterisiconorm

Soms heeft gemeente Gorinchem behoefte aan lang geld om investeringen te financieren. Lang geld is de benaming voor een lening met een minimale looptijd van één jaar. Bijna elk jaar lost de gemeente af op haar langlopende leningen en ook kan het voorkomen dat er contractuele renteherzieningen zijn op de leningen. De renterisiconorm beperkt de omvang van deze jaarlijkse aflossingen en de leningen die voor renteherziening in aanmerking komen. De renterisiconorm gaat er namelijk vanuit dat gemeenten hun aflopende leningen vaak moeten herfinancieren. De renterisiconorm beheerst zo de renterisico's op de vaste langlopende schuld omdat nooit een (te) groot deel van de leningenportefeuille op hetzelfde moment afloopt. Zou dat wel het geval zijn, dan is er een (hoog) renterisico omdat de rente op de nieuwe leningen kan afwijken van de rente op de aflopende leningen. De renterisiconorm is landelijk vastgesteld op 20% van het totaal van de begroting. De gemeente moet er daarom voor zorgen dat momenten van aflossing goed gespreid zijn. Bij het aantrekken van nieuwe langlopende leningen moet de gemeente rekening houden met de vervalkalender en renteherzieningen van de bestaande vaste schuld. Ook is belangrijk wat voor soort lening de gemeente afsluit: lineair, annuïtair of fixe / bullet (de gehele aflossing vindt dan in één keer aan het einde van de looptijd plaats). Het soort lening bepaalt namelijk de jaarlijkse aflossing en daarmee in feite het renterisico. Het verlengen van de gemiddelde looptijd van de leningenportefeuille verlaagt het renterisico. Wel is het zo dat marktomstandigheden de beschikbare looptijd kunnen beperken. Het kan zijn dat het aanbod van leningen met een looptijd van langer dan tien jaar beperkt is. Tot op heden is de praktijk dat er voldoende aanbod is van leningen met elke gewenste looptijd. Bij overschrijding van de renterisiconorm geeft de financieel toezichthouder, provincie Zuid-Holland, aanwijzingen om maatregelen te nemen. Wanneer deze aanwijzingen niet tot het gewenste resultaat leiden, moet de gemeente een plan op stellen voor de financieel toezichthouder.

2.3 Schatkistbankieren

Gemeenten mogen onder voorwaarden overtollige liquide middelen uitlenen aan andere decentrale overheden. Dit mag alleen als de ontvanger van de lening niet belast is met het financiële toezicht op de leningverstrekker. Als de gemeente na uitlenen nog liquide middelen overhoudt, moet zij dit verplicht aanhouden in de schatkist van het Rijk. Deze overtollige middelen blijven ten alle tijden beschikbaar voor de publieke taak. Belangrijke doelstellingen van schatkistbankieren zijn:

1. **Risicoreductie** | Risicoreductie ontstaat omdat gemeenten hun publieke middelen bij de schatkist aanhouden in plaats van bij marktpartijen. Het risico op financiële problemen bij marktpartijen is beduidend groter dan bij de staat.
2. **Bevordering van de doelmatigheid** | Schatkistbankieren bevordert de doelmatigheid omdat het publieke geld pas de schatkist verlaat op het moment dat een gemeente het uitgeeft. Daarmee voorkomt het rijk dat één gemeente een overschot aanhoudt buiten de schatkist, terwijl een andere gemeente moet lenen.
3. **EMU-schuldreductie** | Tot slot zorgt schatkistbankieren voor een lagere EMU-schuld, doordat onderlinge vorderingen tegen elkaar weg vallen. Daardoor daalt de financieringsvraag van de overheid op de financiële markten.

Gemeenten zijn niet verplicht om ál hun overtollige middelen aan te houden bij het Rijk. Er geldt een drempelbedrag. Het drempelbedrag is het maximale bedrag dat een gemeente over een heel kwartaal gezien gemiddeld op dagbasis buiten de schatkist mag houden. Het gemiddelde voor alle dagen in het kwartaal mag dan niet hoger zijn dan het drempelbedrag. De hoogte van het drempelbedrag is afhankelijk van het begrotingstotaal. Voor openbare lichamen met een begrotingstotaal kleiner of gelijk aan € 500 miljoen is het drempelbedrag gelijk aan 2,0% van het begrotingstotaal, waarbij het drempelbedrag minimaal € 1 miljoen bedraagt. Aangezien de gemeente Gorinchem de komende jaren geen langdurige overtollige liquide middelen verwacht, gaat het Treasurybeleid niet in op mogelijk beleid hiervoor.

3 Rente

3.1 Rentebegrippen

De rentelasten leggen beslag op de begroting. De gemeenten kennen naast de feitelijk betaalde rente ook het begrip rekenrente. De rekenrente is het gemiddelde rentepercentage van de lopende leningen en een inschatting van de rente over de verwachte financieringsbehoefte. De rekenrente bepalen we door de aan de taakvelden toe te rekenen rente (de feitelijke rentekosten) te delen door de boekwaarde per 1 januari van de vaste activa. Als de werkelijke rentelasten afwijken van de toegerekende rentelasten en deze afwijking groter is dan 25% dan gaat de gemeente over tot bijstelling.

Daarnaast is er de targetrente. Dit is het rentepercentage dat geldt als omslagpunt om van kort lenen over te stappen op lang lenen. Hierbij kijken wij naar de hoogte van de rente op een tienjarige staatslening. Op het moment dat deze rente hoger of gelijk is aan de targetrente maken wij de keuze voor langlopende leningen. Zolang deze rente onder de targetrente blijft, kiezen wij voor kortlopende leningen. Dit alles binnen de eerder gestelde kaders van de kasgeldlimiet en de renterisiconorm.

3.2 De rentevisie

In 2022 heeft de Europese Centrale Bank (ECB) voor het eerst sinds 11 jaar de rente verhoogd. Het doel van de ECB is prijsstabiliteit: een inflatie van 2% op de middellange termijn. De inflatie is de afgelopen tijd omhoog geschoten door onder andere de coronacrisis, stijgende energieprijzen én de oorlog in Oekraïne. De vraag is nu hoger dan het aanbod en daardoor stijgen de prijzen en veroorzaakt het inflatie. Met de rentemaatregelen probeert de ECB de inflatie te beperken.

Naast het beleid van de ECB en andere centrale banken zijn ook andere macro-economische effecten van belang voor de ontwikkeling van de rente. Het effect van macro-economische ontwikkelingen op de kapitaalmarktrente is echter lastig te voorspellen. Een visie hierop is dan ook lastig te vormen. Het handelen van de gemeente wordt daarom gebaseerd op de feitelijke markttrentes.

4 Uitgangspunten Treasurybeleid

Uitgangspunt 1 – Actuele liquiditeitsprognoses

Treasurybeleid moet gebaseerd zijn op actuele liquiditeitsprognoses. Deze geven een beeld of de gemeente op de korte en lange termijn aan haar kasstroomverplichtingen kan voldoen. Als dat niet het geval is, geeft deze prognose inzicht in de omvang van de verwachte financieringsbehoefte en de periode waarin deze zich voordoet. Het doel van de liquiditeitsprognoses is om ervoor te zorgen dat er altijd voldoende liquiditeit aanwezig is. Daarmee heeft de gemeente een basis om bij financieringsbehoeftes een verantwoorde keuze te maken.

Er zijn drie soorten kasstromen:

1. **Exploitatiekasstromen** | Exploitatiekasstromen zijn kasstromen die voortvloeien uit de exploitatiebegroting. De begroting is opgebouwd uit baten en lasten. Baten en lasten leiden niet allemaal tot inkomende en uitgaande kasstromen. De toegerekende rente en afschrijvingen zijn lasten, maar geen uitgaande kasstromen. Stortingen in reserves en toevoegingen aan voorzieningen zijn lasten, maar geen uitgaande kasstromen. Onttrekkingen aan reserves en voorzieningen zijn baten, maar geen inkomende kasstromen.
2. **Investeringskasstromen** | Investeringskasstromen bestaan uit uitgaven voor investeringen en grondexploitaties. Ook vallen de inkomsten die hiermee samenhangen onder. De uitgaande investeringskasstromen kennen vanwege het veelal incidentele karakter en het langdurige investeringstraject een grotere mate van onzekerheid dan de exploitatiekasstromen. Eventuele wijzigingen in geldstromen zijn vaak van grote invloed op de feitelijke financieringsbehoefte.
3. **Financieringskasstromen** | Financieringskasstromen bestaan hoofdzakelijk uit aflossingen. Het zijn kasstromen voor geleend en uitgezet geld. Deze kasstromen zijn vrij zeker. De omvang en het tijdstip is vaak contractueel vastgelegd.

Lange termijn liquiditeitsprognose	Jaar x	Jaar x+1	Jaar x+2	Jaar x+3	Jaar x+4	Jaar x+5
Saldo op exploitatiekasstromen						
Saldo op investeringskasstromen						
Tekort of overschot						
Saldo op financieringskasstromen						
Financieringsbehoefte						

Om inzicht te krijgen in de financieringsbehoefte van de gemeente moeten we de drie soorten kasstromen in samenhang bekijken. Het saldo van een kasstroom is de inkomende kasstromen minus de uitgaande. Allereerst tellen we de saldi van de exploitatiekasstromen en investeringskasstromen bij elkaar op. Als hier een positief saldo uitkomt, dan betekent dit dat er een overschot is dat beschikbaar is voor aflossing van leningen. Bij een negatief saldo is er onvoldoende ruimte om aan alle aflossingsverplichtingen te voldoen en zal nieuwe / extra financiering aangetrokken moeten worden om de huidige leningen af te lossen. Na het optellen van het saldo van de financieringskasstromen ontstaat zo de financieringsbehoefte.

Gemeente Gorinchem maakt gebruik van een korte- en langetermijnprognose. Twee keer per jaar maken we een verschillenanalyse tussen planning en realisatie. De kortetermijnprognose geeft een overzicht van jaar 1 weer op maandbasis en jaar 2 op jaarbasis. Deze prognose is vooral van belang voor de beslissingen op de korte termijn. Aan de hand van deze planning bepaalt de treasurer wanneer er behoefte is aan financiering. De langetermijnprognose geeft minimaal de komende drie tot maximaal vijf jaar weer op jaarbasis. Deze planning houdt rekening met aflopende leningen en herfinancieringen, maar ook met grote investeringen vanuit het Meerjareninvesteringsplan (MIP) en inkomsten en uitgaven vanuit grondexploitaties. Het mag duidelijk zijn dat dit prognoses zijn en dat de werkelijkheid zal afwijken. Een meevaller of juist een tegenvaller in bijvoorbeeld de verwachte verkoop van grond kan een grote invloed hebben op de financieringsbehoefte.

Uitgangspunt 2 – Soort leningen

Er zijn verschillende soorten leningen, zoals annuïtair, lineair en fixe. Bij een fixe lening vindt de totale aflossing aan het eind van de looptijd plaats. Zodoende moet aan het eind van de looptijd het totaal af te lossen bedrag beschikbaar zijn. Een risico is dat de gemeente aan het eind van de looptijd een grote (her)financiering moet afsluiten om de oude lening af te kunnen lossen. Omdat de rentestand in de toekomst onbekend is, levert dit (grote) onzekerheid op over de rentepercentages van nieuwe leningen.

Onze voorkeur gaat om die reden uit naar lineaire leningen. Elk jaar lossen we een gelijk bedrag af. Dit is ook gunstig voor de renterisiconorm. Voor haar financieringsbehoefte kan de gemeente zelf de looptijd van de leningen kiezen. Kort lopende leningen zijn in de regel goedkoper dan lang lopende leningen.

Uitgangspunt 3 – Herstructureren

Het is goed om periodiek de leningenportefeuille te herzien. De gemeente kan kijken of er mogelijkheden zijn om leningen met een relatief hoge rente vervroegd af te lossen en opnieuw af te sluiten tegen een lagere rente. Zo is het goed om te onderzoeken of er lopende leningen zijn die de gemeente contractueel (boetevrij) kan aflossen. Met het herstructureren kan de gemeente de looptijd van bestaande leningen verlengen. Op het moment dat het nieuwe rentepercentage lager is dan het oude rentepercentage kan de gemeente meerjarig rekening houden met een bekend rentepercentage in de (meerjaren)begroting. Op deze manier verlaagt de gemeente het renterisico. Gezien de huidige marktrente ligt herstructureren de komende jaren echter niet voor de hand.

Uitgangspunt 4 – Totaalfinanciering

De gemeente kan voor haar financiering gebruik maken van totaalfinanciering en van projectfinanciering. Totaalfinanciering houdt in dat de gemeente op basis van de totale verwachte inkomsten en uitgaven kijkt hoe de financieringspositie zich ontwikkelt. Als blijkt dat uitgaven hoger zijn dan inkomsten, is er een financieringsbehoefte. De gemeente moet in dat geval lenen. Hierdoor zijn leningen niet gekoppeld aan specifieke uitgaven of investeringen. Totaalfinanciering is de meest gebruikelijke standaard voor overheidsinstellingen. Gemeenten lenen pas geld als het ook nodig is.

Projectfinanciering is het aantrekken van externe financiering voor een specifiek project (investering) of een specifieke grondexploitatie. De werkelijke rente van deze financiering rekent de gemeente toe aan dat project. Dit betekent dat de gemeente een ander percentage voor het toerekenen hanteert dan de gebruikelijke rekenrente. Bij projectfinanciering kan het zijn dat de gemeente leningen aantrekt, terwijl zij het geld op de bankrekening heeft staan. Bij totaalfinanciering maakt de gemeente juist optimaal gebruik van de beschikbare middelen en houdt ze de rentekosten laag. De strategie is hierbij leidend en niet het toevallige moment van de investering. De gemeente benadert zo haar financieringsvraagstukken integraal. We kiezen daarom om gebruik te maken van totaalfinanciering.

Uitgangspunt 5 – Aanbieders van financiering

Het risico van te weinig aanbod van langlopende financiering voor gemeenten is verwaarloosbaar. Dit risico is namelijk beperkt door de aanwezigheid van sectorbanken als Bank Nederlandse Gemeenten (BNG) en de Nederlandse Waterschapsbank (NWB). Deze twee banken verstrekken in principe altijd financiering aan gemeenten in Nederland.

Uitgangspunt 6 – Maximaal kort lenen tot de kasgeldlimiet, daarna lang lenen

Volgens de uitvoeringsregeling van de wet Fido zit er een limiet aan de hoeveelheid kort geld die een gemeente mag gebruiken om liquiditeitstekorten op te vangen. Volgens deze regeling mag er maximaal 8,5% van de begroting met kort geld gefinancierd worden, met een minimum van € 300.000. De reden voor dit limiet is dat een langere vastlegging van de geleende middelen zorgt voor een beter voorspelbare rentelast. Kort geld is goedkoper dan lang geld, maar brengt wel renterisico met zich mee.

De target rente is door de renteontwikkeling van de afgelopen maanden echter niet meer werkbaar. Lange tijd heeft de targetrente onder de marktrente gestaan, waardoor er tot de kasgeldlimiet kortlopend geleend kon worden. Door de snelle stijging in de marktrente dit voor de huidige situatie niet werkbaar meer. Alle leningen zouden dan lang moeten worden aangetrokken.

De wet Fido stelt dat de kasgeldlimiet maximaal twee kwartalen mag worden overschreden. Daarna moet worden overgegaan in het aantrekken van langlopende leningen. Wij benutten de ruimte die de Wet Fido ons biedt.

Gemeente Gorinchem

Stadhuisplein 1

Postbus 108 / 4200 AC Gorinchem

Telefoon: 14 0183

gemeente@gorinchem.nl

gorinchem.nl