MEMORANDUM

PROVINCIE :: UTRECHT

VERVOLG TREASURYSTRATEGIE

ONDERWERP	terugkoppeling bespreking Treasurystrategie in GS
DATUM	12-01-2023
VAN	Robert Strijk
AAN	Provinciale Staten

Op 20 december jl. heb ik u een memorandum gestuurd over de Treasurystrategie. Daarbij heb ik ook aangekondigd dat er nog een bespreking met mijn collegae zou volgen over deze strategie waarbij een drietal vraagpunten centraal zou staan. Over die bespreking zou ik u per memo terugkoppelen. Dat doe ik hierbij.
Dit tweede memo kan hopelijk helpen bij een eerste opiniërende discussie in de FAC over enkele uitgangspunten in de nieuwe strategie. GS kan uw denkbeelden dan goed meenemen in de verdere uitwerking van de Treasurystrategie die wij u later dit jaar ter vaststelling zullen toesturen. Voor dit opiniërende gesprek in de FAC doen wij wel een eerste voorstel voor een richtinggevende keuze in de strategie, maar GS zit hier ook nog open in. En wij vinden het juist fijn nu uw eerste beelden op te halen. Die beelden zullen wij ook weer goed wegen bij ons uiteindelijke voorstel in uw richting.

Zoals in het memo van 20 december is aangekondigd, is de verwachting dat de provincie in het tweede of derde kwartaal zal gaan lenen en dient de Treasurystrategie daarvoor te worden aangepast. Deze gaat nu uit van lenen voor 0%, al is er een mogelijkheid ingebouwd dat GS hiervan afwijkt indien een significante wijziging van de rente hier aanleiding toe geeft.

In de memo van 20 december waren drie punten centraal gesteld die in GS diende te worden besproken. Dit betreft:

1. De schuldquote: wat is het maximumbedrag dat de provincie wil of kan lenen?

De schuldquote weerspiegelt de netto schuld als percentage van de totale baten in de exploitatie.
Indien de totale netto schuld meer is dan de jaarlijkse baten van de provincie, dan is de schuldquote meer dan 100%.

De netto schuld bestaat uit leningen met een looptijd langer dan 1 jaar plus de kortlopende schulden en verplichtingen minus (bepaalde) financiële activa. Bij kortlopende schulden en verplichtingen kunt u denken aan crediteuren, te betalen btw of loonheffing aan de Belastingdienst, gereserveerd vakantiegeld en vele andere overlopende passiva. Door de jaren heen ligt dit bedrag rond balansdatum zo rond de € 300 miljoen euro. De baten in de exploitatiebegroting liggen jaarlijks zo rond de € 480 miljoen. Puur ter illustratie en als rekenvoorbeeld: stel dat de Provincie Utrecht in de komende jaren € 200 miljoen meerjarig zou lenen ter financiering van de uitgaven en investeringen, dan neemt de netto schuld toe tot € 500 miljoen. Dit bestaat uit € 200 miljoen aan langlopende leningen en € 300 miljoen aan kortlopende schulden en overlopende passiva. Delen we dit door de totale baten komen we op een schuldquote van € 500 miljoen / € 480 miljoen x 100% = 104%.

In de financiële verordening (die Provinciale Staten op 9 december 2020 heeft vastgesteld) staan bij artikel 10 zeven financiële kengetallen gedefinieerd met signaalwaarden. In samenhang geven deze financiële kengetallen

informatie over de financiële stabiliteit van de provincie. Bij elke jaarrekening en begroting rapporteren wij over die financiële kengetallen. Dit doen we met de kleuren groen, geel en rood.

In hetzelfde artikel van de financiële verordening staan namelijk ook de grenzen aangegeven wanneer we een ratio kwalificeren als ‘gezond’ (groen), ‘neutraal’ (geel) of ‘risicovol’ (rood). Het zijn geen wettelijk vastgelegde drempelwaarden, maar bij het vaststellen van de drempelwaarden heeft PS zich wel aangesloten bij wat in Nederland als gangbaar wordt gezien en wij bijvoorbeeld als toezichthouder ook meenemen in onze beoordeling van de gemeentelijke financiën. Je kunt niet stellen dat als één of twee van de financiële kengetallen de kwalificatie “risicovol” krijgt, dit betekent dat de financiële stabiliteit van de provincie onder druk staat. Je moet de financiën en kengetallen en ontwikkelingen hierin door de tijd altijd in totale samenhang analyseren. De financiële kengetallen en signaalwaarden zijn daarbij een hulpmiddel.

Ter illustratie. Veel Nederlanders die een huis hebben gekocht hebben dit gefinancierd met een hypothecaire lening. Er is een grote kans dat hun hypothecaire schuld groter is dan hun jaarlijkse inkomen. De netto schuldquote van dit huishouden zou aan het begin zo maar 300% of hoger kunnen zijn. Als men echter de rente en aflossing kan betalen uit het jaarlijks inkomen, hoeft er nog geen sprake te zijn van een ongezonde financiële situatie. Ook bij de provincie moeten we de netto schuldquote altijd beoordelen in relatie tot de structurele exploitatieruimte, de solvabiliteit, de belastingcapaciteit en het weerstandsvermogen.

In de jaarrekening 2021 stond de netto schuldquote op 24% en kwalificeert daarmee als gezond. Ook bij de jaarrekening 2022 zal aan het einde van het boekjaar nog geen sprake zijn van leningen, maar juist een positief liquiditeitssaldo bij de Schatkist. Ook hier zal de schuldquote dus als gezond kwalificeren.

Als eerste gedachte voor de Treasurystrategie zou GS willen voorstellen dat een netto schuldquote acceptabel is, zolang de ratio binnen de categorie Neutraal valt, zoals u deze heeft gedefinieerd in artikel 10 van de financiële verordening. Dit betekent dat de schuldquote in principe kan oplopen tot 130% van de jaarlijkse baten.
Mocht de meerjarige doorrekening van de netto schuldquote daarboven komen, zal in overleg met Provinciale Staten moeten worden bekeken hoe we willen omgaan met onze schuld.

2. Wijze van financieren: een lening aantrekken voor een specifiek project of een lening aangaan voor de provincie als geheel?

Er zijn twee mogelijke manieren om de rente op leningen toe te kennen. De eerste is balansfinanciering. Daarbij worden de rentelasten omgeslagen naar alle beleidsvelden (en programma’s) van de gehele organisatie.

De tweede mogelijkheid is projectfinanciering waarbij aan specifieke projecten de rentelasten worden toegerekend van het benodigde investeringsbedrag. De dekking van de rentelast moet uit de programmabegroting van het betreffende project komen. Dit zou dan, ook om de administratie enigszins simpel te houden, gaan om zeer grote projecten met een significante impact op de liquide middelen. Dat bekent dat er bij het opstarten van grote projecten ook rekening wordt gehouden met de rentelast van de financiering. Als voorbeeld: bij de eventuele nieuwe investering in een tramlijn van € 90 miljoen, wordt niet alleen de afschrijving van € 3 miljoen per jaar in de kapitaalslast verdisconteerd, maar ook de rente over de hiervoor benodigde lening om deze investering te kunnen betalen. Bij een rente van 3% zou dit het eerste jaar leiden tot een extra kapitaalslast van € 2,7 miljoen. (Eventueel kan ook gekozen worden voor een berekening volgens methode van annuïteiten). In het programma 6 Bereikbaarheid OV zullen de kapitaalslasten dan dus moeten stijgen met dit bedrag om deze extra rente last te kunnen dekken.

Als eerste gedachte voor de Treasurystrategie zou GS willen kiezen voor projectfinanciering voor majeure investeringen boven een nog nader te bepalen bedrag. Het zal dan gaan om investeringen in grote infraprojecten, grote grondaankopen, of materiële stortingen van aandelenkapitaal in deelnemingen als de ROM, de OMU of eventueel in de toekomst andere deelnemingen. Feitelijk om bedragen die materieel niet te financieren zijn uit de jaarlijkse stroom van inkomsten uit het provinciefonds en de opbrengst opcenten Motorrijtuigenbelasting.

Pas indien er meer leningen moeten worden afgesloten dan de leningen die direct nodig zijn voor deze grote projecten, aankopen of deelnemingen, zou de provincie de rente ten laste willen brengen aan alle beleidsvelden en programma's. En pas in die situatie dus feitelijk overgaan op balansfinanciering.

Indien in de Treasurystrategie gekozen wordt voor Projectfinanciering zou GS willen voorstellen dit principe ook direct toe te passen voor de bedragen die al besteed zijn aan de Uithoflijn (en VRT) (mits dit verantwoord is binnen de boekhoudregels). Een substantieel deel van de huidige activa van de provincie Utrecht bestaat uit de geactiveerde investeringen in traminfrastructuur en tramtoestellen. Dit gaat bij elkaar om honderden miljoenen euro's. Deze vrij recente investeringen zijn ook de grootste reden waarom de liquiditeit in de afgelopen vijf jaar met € 300 miljoen gedaald is. Tot op heden is geen rente toegerekend aan de kapitaalslast van de tram naar het Sciencepark of de vernieuwde tramlijn naar Nieuwegein. De kapitaalslast bestaat dus nu nog alleen uit de afschrijvingslast. Er hoefde ook geen rente doorberekend te worden, want de provincie kon de investering uit eigen middelen betalen. Op die liquide middelen (bij de Schatkist) kregen we overigens ook geen rente vergoedt. Naar verwachting gaan we ergens in 2023 voor het eerst wel rente betalen over de eerst afgesloten deellening.

Door de rente voor de eerste € 200 miljoen aan leningen als het ware met terugwerkende kracht toe te rekenen aan de al gedane investeringen in traminfra en tramtoestellen, en dus als last op te voeren binnen programma 6 Bereikbaarheid OV, wordt voorkomen dat we rente moeten toerekenen aan de kapitaalslasten van alle programma's. Met het oog op het genomen principe besluit tot verzelfstandiging van het trambedrijf kan er later eventueel ook voor worden gekozen de financiering te laten verlopen via de nog op te richten deelneming. Dit hoeft overigens niet nu geregeld te worden bij de Treasurystrategie maar deze doorkijk in de nabije toekomst kan wel helpen bij het bepalen van de voorliggende keuzen in de strategie.

Indien wordt gekozen voor projectfinanciering van de al gemaakte traminvesteringen, zijn voor de voorzienbare tijd alle rentekosten gedekt en is het zelfs mogelijk dat er de komende tijd interne winst ontstaat op de treasuryfunctie, omdat de interne doorberekende rentekosten hoger zijn dan de extern uitbetaalde rentekosten. Wel moet er een extra budget worden toegekend aan programma 6 OV om de rentekosten in de kapitaalslast van de tramactiva te kunnen dekken. De eventuele interne rentebate valt dan binnen het programma algemene dekkingsmiddelen en blijft vanzelfsprekend beschikbaar voor de exploitatiebegroting van de provincie.

3. Wil de provincie lenen bij een bank of (deels ook) bij andere provincies?

Alle overheden zijn verplicht overtollige liquide middelen bij de schatkist te sparen. De schatkist staat voor het stallen van liquide middelen bij het Rijk. Op dit moment betaalt de schatkist geen rente, al zou dat in de toekomst anders kunnen worden. De rente die de schatkist betaalt, zal echter altijd laag zijn. Dan kan het voor provincies met een saldo bij de schatkist interessant zijn om aan andere mede-overheden meerjarig geld uit te lenen (dit is toegestaan zolang er geen toezicht-relatie is). Zij krijgen dan een hogere rente vergoeding dan van de Schatkist. Een mogelijk voordeel voor de lenende provincie is een lagere rente dan anders en een maatschappelijk voordeel is dat de rentebaten binnen de overheid blijven. Bijkomend voordeel kan zijn dat de uitlenende en lenende provincie een soort raamovereenkomst hebben, die het mogelijk maakt flexibel bij te lenen of terug te storten, al naar gelang de liquiditeitsbehoefte. Opgemerkt moet worden dat provincies marktconform dienen te handelen en formeel niet in concurrentie mogen treden met marktpartijen (niet marktverstorend handelen). Dit zou in de Treasury strategie alsdan nader moeten worden uitgewerkt. Het nadeel van lenen bij een mede overheid is dat er een klant-geldverstrekkersrelatie ontstaat met een andere provincie. Dit zou in andere bestuurlijke gesprekken kunnen resoneren en het politiek-bestuurlijke landschap wordt er mogelijk ingewikkelder door.

GS heeft hier nog geen keuze in gemaakt omdat ze eerst uitgekristalliseerd wil hebben wat de mogelijke voordelen en nadelen zijn en of andere overheden überhaupt zouden willen uitlenen aan de provincie Utrecht. GS heeft er op voorhand ook geen principieel bezwaar tegen en zou het dus verder willen onderzoeken. Wij zijn benieuwd of PS hier ook voor open staat of al meer principiële bezwaren heeft tegen dit eventuele voorstel in de Treasurystrategie.

Samenvattend

Gs staat zeer open voor uw reflecties op de eerste denkbeelden op de drie uitgangspunten bij de nieuw op te stellen Treasurystrategie:

I. De nettoschuldquote moet vallen binnen de categorie gezond of neutraal;
II. De provincie Utrecht kiest voor projectfinanciering van grotere investeringsprojecten, grote aankopen of stortingen van kapitaal binnen deelnemingen. De precieze grens van ‘groot’ wordt uitgewerkt, maar het gaat om liquiditeitsuitgaven die materieel van invloed zijn op de liquiditeit en niet passen binnen de reguliere stroom van opbrengsten uit het provinciefonds of de opbrengst MRB.
III. GS onderzoekt de de mogelijkheid eventueel leningen af te sluiten bij andere provincies.