

## Treasurystrategie Provincie Utrecht 2023

### Inhoudsopgave

#### Inleiding

- I Context
- II Doelstellingen van de treasurystrategie
- III Leeswijzer

#### Strategische keuzes

- IV Totaal financiering versus projectfinanciering
- V Rentestrategie
- VI Liquiditeitsstrategie
- VII Financiële kengetallen
- VIII Aantrekken van financiering bij medeoverheden
- IX Actueel voorstel

#### Strategische heroverweging

- X Aanleiding
  - XI Frequentie
  - XII Proces
-

# Treasurystrategie van de provincie Utrecht 2023

## Inleiding

### I Context

In het treasurystatuut is opgenomen dat periodiek de treasurystrategie van de provincie wordt herijkt. De voorgaande treasurystrategie dateert uit 2020. De ontwikkelingen op wereldwijd, landelijk en provinciaal niveau leiden ertoe dat die strategie niet meer past bij de huidige omgevingsfactoren en ontwikkelingen op de kapitaalmarkt.

Ten opzichte van 2020 spelen o.a. de volgende ontwikkelingen:

Exogene ontwikkelingen:

- *Hoge inflatie;*
- *Wijzigingen in het monetaire beleid van de centrale banken;*
- *Stijging van de kapitaalmarktrente, met ingang van 2022 zijn de 5-, 10-, 20- en 50-jaars rente positief (i.c. boven 0%).*

### II Doelstellingen van de treasurystrategie

Met een treasurystrategie beoogt de provincie een kader te stellen aan de strategische afwegingen die (moeten) worden gemaakt bij het aantrekken van financiering. Deze strategie moet in elk geval passen binnen het provinciaal treasurystatuut en daarmee binnen de geldende wet- en regelgeving. Door een treasurystrategie vast te stellen is het voor het College (GS), het ambtelijk management, de treasuryfunctie, maar ook voor Provinciale Staten duidelijk welke uitgangspunten van toepassing zijn voor het adequaat kunnen handelen in het geval een financieringsbehoefte ontstaat.

### III Leeswijzer

Deze treasurystrategie is als volgt opgebouwd. Dit hoofdstuk "Inleiding" kan meerjarig worden gehanteerd. De context van de treasurystrategie (exogene en provincie specifieke ontwikkelingen) zullen er altijd zijn die het noodzakelijk maken op enig moment de treasurystrategie te herijken. De cursieve tekst wijzigt natuurlijk wél en kan bij elke herziening specifiek gemaakt worden.

In het hoofdstuk "Strategische keuzes" komen de daadwerkelijke strategische keuzes aan de orde. Daarbij wordt geschetst welke keuzemogelijkheden er zijn, wat de voor- en nadelen zijn. Tevens is opgenomen welke strategische keuze is gemaakt voor de onderhavige periode van de treasurystrategie.

Het hoofdstuk "Strategische heroverwegingen" geeft richting aan het momentum waarop het opportuun is om de treasurystrategie te herijken. Op deze manier wordt voorkomen dat te kust en te keur de strategie wordt gewijzigd als een soort van dagkoers. Tegelijkertijd is het van belang om – als de ontwikkelingen er aanleiding toe geven – de treasurystrategie te kunnen wijzigen.

## Strategische keuzes

### IV Totaal financiering versus project financiering

Financiering aantrekken kan plaatsvinden als totaal financiering (ook wel integrale of balans financiering genoemd) of als project financiering. In beide gevallen is sprake van zogenaamde “on balance” financiering. De financiering komt tot uitdrukking als schuld op de balans.

Totaal financiering houdt in dat voor de gehele provinciale organisatie als geheel de financieringsbehoefte c.q. het financieringstekort bepaald wordt. Er wordt dus niet voor iedere investering, grondexploitatie of project apart geleend. Bij totaal financiering worden de daarbij behorende rentelasten verdeeld over de verschillende taakvelden van de provincie. De geëigende methodiek om dat te doen is de omslagrente-methode (zie notitie rente van de commissie BBV).

Project financiering (ook wel investerings financiering genoemd) houdt in dat voor een project zelfstandig financiering wordt aangetrokken en dat de aangetrokken financiering wordt gekoppeld aan dat project (dit zou ook een specifiek taakveld of programma kunnen zijn). De bijbehorende rentelasten worden toegerekend aan het project (het taakveld of het programma). Bij het opstellen van de businesscase van het project dient in dat geval dan ook rekening te worden gehouden met de rentelasten van de financiering. Voor project financiering wordt veelal gekozen bij grootschalige projecten of investeringen. Op deze wijze worden andere taakvelden/programma's van de provincie niet ‘duurder’ als gevolg van de specifieke financieringsbehoefte.

Een combinatie van beide is overigens ook mogelijk. Die situatie doet zich voor als is gekozen voor project financiering, maar waarbij er een aanvullende financieringsbehoefte is voor de overige exploitatie van de provincie.

#### *De keuze bij het vaststellen van de treasurystrategie 2023*

Overwegende het voornemen dat er majeure investeringen (in immateriële, materiële of financiële vaste activa of voorraden) gedaan (moeten) gaan worden en dit resulteert in een financieringsbehoefte wordt gekozen voor project financiering. Te denken valt aan investeringen in grote infrastructurele projecten, grondaankopen, materiële stortingen van aandelenkapitaal in deelnemingen. Feitelijk betreft het hier bedragen die niet te financieren zijn uit de jaarlijkse stroom van inkomsten uit het provinciefonds en de opbrengst opcenten Motorrijtuigenbelasting. Als ondergrens voor de toepassing van project financiering wordt een financieringsbehoefte van € 30 miljoen<sup>1</sup> kredietomvang. Bij een lagere financieringsbehoefte worden de rentelasten in eerste instantie verantwoord op het taakveld Treasury. Bij een substantieel rentesaldo op het taakveld Treasury wordt vervolgens de omslagrente-methode toegepast en worden alle taakvelden evenredig belast voor de financieringsbehoefte van de provincie als geheel. Het renteschema dat is opgenomen in de notitie rente van de commissie BBV wordt hiertoe ingevuld.

**Besluit a: De provincie past project financiering toe bij een zelfstandige financieringsbehoefte van minimaal € 30 miljoen kredietomvang voor een investering in (im)materiële, financiële vaste activa of voorraden. In alle overige gevallen wordt totaal financiering toegepast.**

**Besluit b: De provincie past de omslagrente-methode toe op het moment dat het ingevulde renteschema hiertoe aanleiding geeft.**

### V Rentestrategie

De provincie heeft geen invloed op de ontwikkeling van het rentetarief. De provincie kan wél een keuze maken in:

- De (rentevaste) looptijd van de financiering
- De aflossingsvorm van de financiering
- De partij waarbij de financiering wordt afgesloten

---

<sup>1</sup> Dit bedrag is tot stand gekomen als zijnde circa 7,5% van de provinciale lasten. Het houdt verband met de later opgenomen maximale rentelast t.l.v. het taakveld Treasury (voetnoot 2).

De uitkomst van deze keuzes heeft invloed op de te betalen rentekosten en vormt daarmee de rentestrategie van de provincie al onderdeel van de treasurystrategie.

## VI Liquiditeitsstrategie

De vraag of financiering moet worden aangetrokken wordt bepaald door de liquiditeitspositie en de liquiditeitsprognose. De onzekerheid over de effectuering van de liquiditeitsprognose leidt ertoe dat er een buffer aan liquiditeit beschikbaar moet zijn om aan de kortlopende betalingsverplichtingen van de provincie te kunnen blijven voldoen. De hoogte van deze buffer noemen we de liquiditeitsstrategie: bij welke ondergrens aan liquiditeit moet financiering worden aangetrokken. De kwaliteit van de liquiditeitsprognose is (nog) niet van dien aard dat deze ondergrens scherp (lees: laag) kan worden gesteld. Het risico op een liquiditeitstekort is daarmee te groot. De ondergrens wordt nu gesteld op € 30 miljoen aan saldo liquide middelen (debet), wanneer aanvullende financiering wordt aangetrokken. Het streven is om dit bedrag zo snel mogelijk te verlagen, indien de betrouwbaarheid van de liquiditeitsprognose dit mogelijk maakt. Zo wordt voorkomen dat onnodig financiering wordt aangetrokken, die tot ondoelmatige financieringskosten leidt.

## VII Financiële kengetallen

Op grond van het Besluit begroting en verantwoording gemeenten en provincie (BBV) is de provincie verplicht zowel in de begroting als in de jaarstukken te rapporteren over een aantal financiële kengetallen. Deze kengetallen zijn in het leven geroepen om provincies (en gemeenten) met elkaar te kunnen vergelijken en een beeld te kunnen vormen van de mate waarin de provincie financieel gezond is. Het betreffen:

**Netto schuldquote:** Deze weerspiegelt het niveau van de schuldenlast van de provincie ten opzichte van de eigen middelen. Het geeft daarmee een indicatie van de mate waarin de rente en de aflossingen op de exploitatie drukken. De berekening is als volgt:

Vaste schulden + netto vlottende schuld + overlopende passiva – financiële activa (*exclusief* verstrekte leningen en kapitaalverstrekking) – uitzettingen < 1 jaar – liquide middelen – overlopende activa. Het saldo hiervan wordt gedeeld door de totale baten (exclusief mutatie reserves). Hieruit volgt het percentage.

**Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte geldleningen:** Deze weerspiegelt het niveau van de schuldenlast van de provincie ten opzichte van de eigen middelen. Het geeft daarmee een indicatie van de mate waarin de rente en de aflossingen op de exploitatie drukken. In dit geval worden bij de financiële activa ook alle verstrekte leningen/kapitaalverstrekking betrokken. De berekening is als volgt:

Vaste schulden + netto vlottende schuld + overlopende passiva – financiële activa (*inclusief* verstrekte leningen en kapitaalverstrekking) – uitzettingen < 1 jaar – liquide middelen – overlopende activa. Het saldo hiervan wordt gedeeld door de totale baten (exclusief mutatie reserves). Hieruit volgt het percentage.

**Solvabiliteitsratio:** Deze weerspiegelt de mate waarin de provincie in staat is aan haar financiële verplichtingen te voldoen. Deze berekening is als volgt:

Het totale eigen vermogen gedeeld door de totale passiva. Hieruit volgt een percentage.

**Structurele exploitatieruimte:** Deze weerspiegelt de structurele ruimte die de provincie heeft om de eigen lasten te dragen, of welke structurele stijging van de baten of structurele daling van de lasten daarvoor nodig is. Deze berekening is als volgt:

Structurele baten – structurele lasten + structurele onttrekkingen aan de reserves – structurele toevoegingen aan de reserves. Het saldo hiervan

wordt gedeeld door de totale baten exclusief de mutaties reserves.  
Hieruit volgt een percentage.

**Grondexploitatie:** Deze weerspiegelt hoe groot de grondpositie (de waarde van de grond) is ten opzichte van de totale baten. Deze berekening is als volgt:

Het totaal van de activa bouwgronden in exploitatie gedeeld door de totale baten exclusief de mutaties op de reserves. Hieruit volgt een percentage.

**Belastingcapaciteit:** Deze weerspiegelt de mate waarin bij het voordien van een financiële tegenvaller deze in het volgend begrotingsjaar kan worden opgevangen of ruimte is voor niet beleid. Deze berekening is als volgt:

Het aantal opcenten op de motorrijtuigenbelasting gedeeld door het landelijk gemiddeld aantal opcenten in het laatste begrotingsjaar. Hieruit volgt een percentage.

In overleggen tussen provincies en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (als toezichthouder op de provinciale financiën) zijn afspraken gemaakt over zogeheten signaleringswaarden voor de financiële kengetallen. Deze signaleringswaarden betreffen geen normering maar dienen als hulpmiddel om de afzonderlijke uitkomsten beter in perspectief te plaatsen. Voor elk kengetal worden er drie categorieën onderscheiden: 'gezond' (groen); 'neutraal' (geel) en 'risicovol' (oranje). De signaleringswaarde per kengetal zijn als volgt:

**Netto schuldquote**



**Gecorrigeerde netto schuldquote**



**Solvabiliteit**



**Structurele exploitatieruimte**



**Grondexploitatie**



**Belastingcapaciteit**



Investerings, met name leidend tot een financieringsbehoefte, kunnen aanzienlijke impact op (sommige van) de financiële kengetallen. Het is een bestuurlijke keuze welke hoogte van de kengetallen wordt nagestreefd dan wel acceptabel wordt geacht in het kader van financieel gezond beleid.

**Besluit c: Bij financieringsbeslissingen wordt in het college-voorstel in beeld gebracht wat de geraamde impact op de financiële kengetallen is. De provincie streeft ernaar om binnen de bandbreedte 'gezond' of 'neutraal' te blijven ten aanzien van de financiële kengetallen. De signaalwaarde 'risicovol' wordt zoveel mogelijk vermeden.**

### **VIII Aantrekken van financiering bij medeoverheden**

De wet Fido staat toe dat overheden bij elkaar financiering aantrekken dan wel aan elkaar verstrekken. De beperking die daarbij geldt is dat dit niet kan tussen medeoverheden waar een financieel toezicht-relatie bestaat. Dat betekent dat de provincie geen financiering kan aantrekken of uitzetten bij de eigen gemeenten, gemeenschappelijke regelingen of waterschappen. Het staat de provincie vrij andere medeoverheden te benaderen om met elkaar een financieringsrelatie aan te gaan. De provincie wil deze mogelijkheid actief onderzoeken.

**Besluit d: Bij het aantrekken van financiering wordt onder medeoverheden (passend binnen de wet Fido) een uitvraag gedaan om een financieringsaanbod te doen. Een bod van één medeoverheid wordt meegeteld als één opgevraagde offerte binnen het in het treasurystatuut bepaalde aantal offertes.**

### **IX Actueel voorstel**

Periodiek, in elk geval gelijktijdig met de planning- en control documenten (begroting, jaarstukken en zomernota), wordt aan het college (GS) een actueel voorstel gedaan met betrekking tot financiering. Daarbij wordt renteontwikkeling (zowel retrospectief als prospectief) in beeld gebracht. Op basis van een actuele liquiditeitsprognose wordt de eventuele financieringsbehoefte bepaald. Deze financieringsbehoefte wordt geconfronteerd met de kasgeldlimiet en de renterisiconorm en op basis daarvan wordt een voorstel gedaan ten aanzien van kortlopende of langlopende financiering. Tevens wordt in beeld gebracht wat het verwachte effect van de financiering is op de financiële kengetallen van de provincie. Met dit voorstel wordt daadwerkelijk invulling gegeven aan de treasurystrategie.

De looptijd van de aan te trekken lening(en) wordt in beginsel gerelateerd aan de afschrijvingstermijn van het bijbehorende actief. In geval van totaal financiering is dit niet aan de orde. In dat geval wordt de looptijd van de aan te trekken financiering gekoppeld aan de te verwachten periode dat de financiering noodzakelijk is.

### **Strategische heroverweging**

### **X Aanleiding**

De treasurystrategie van de provincie is ingegeven door de huidige ontwikkelingen. Dat betekent dat als de ontwikkelingen (extern en intern) wijzigen er aanleiding kan zijn om de treasurystrategie te heroverwegen. De treasurystrategie is een uitvoeringsstrategie gebaseerd op het treasurystatuut en daarmee is het aan het college om de aanleiding te bepalen de strategie te herzien. De intentie is in elk geval om de strategie gedurende langere tijd te volgen en als uitgangspunt te nemen.

### **XI Frequentie**

De treasurystrategie wordt aangepast indien daar aanleiding toe bestaat. Een periodieke herziening vindt in elk geval elke 4 jaar plaats.

### **XII Proces**

De herziening van de treasurystrategie wordt opgesteld door het domein Bedrijfsvoering, team Financiën I onder eindverantwoordelijkheid van de domeinmanager. De treasurystrategie wordt vastgesteld door het college (GS). Provinciale Staten worden geïnformeerd door middel van een statenbrief. Het college (GS) kan overwegen om de herziening voor te leggen aan Provinciale Staten om wensen en bedenkingen te uiten voordat het college (GS) de treasurystrategie vaststelt.

**Besluit e: Het college (GS) stelt de treasurystrategie vast en informeert Provinciale Staten door middel van een Statenbrief. Externe of interne ontwikkelingen kunnen leiden tot een herziening van de voorliggende treasurystrategie.**