

Bijlage IV - Beleidswijziging Algemene Financieringsreserve

Voorgestelde beleidswijziging

Het beleid over de algemene financieringsreserve (AFR) ten aanzien van uitgaande leningen te wijzigen, door de mate van financiering met de AFR (eigen vermogen) te baseren op looptijd en risicoprofiel.

Overwegingen

Het spelregelkader van de Algemene Financieringsreserve (AFR) voor leningen wordt gewijzigd
Provinciale Staten hebben via de Perspectiefnota 2015 besloten tot het instellen van de Algemene Financieringsreserve (AFR). Doel van deze financieringsreserve is om te borgen dat de Financiële Vaste Activa (kapitaalverstrekkingen, leningen) met eigen vermogen worden gefinancierd. Dit doen wij door in beginsel voor elke provinciale kapitaalverstrekking (lees: aandelen) of lening een even grote reservering in de AFR aan te houden (100%). Door de financiering 1 op 1 te koppelen aan de financiële vaste activa, voorkomen we dat er (op termijn) vreemd vermogen aangetrokken moet worden om in de financiering te voorzien. Dit voorkomt bijbehorende rentelasten. Een positief neveneffect is dat de AFR ook als risicobuffer kan dienen voor het opvangen van eventuele verliezen (afwaarderingen) op de financiële vaste activa. De dekking hiervoor is immers in de reserve aanwezig.

Waarom wijzigen?

Een nadeel van de huidige werkwijze is dat het een groot beslag legt op het eigen vermogen en daardoor de omvang van vrije beschikbare vermogen verlaagt. Bovendien wordt het verstrekken van leningen bemoeilijk door de eis dat de lening voor 100% gefinancierd moet worden uit de AFR. Indachtig de wens van uw Staten om de omvang van bestemmingsreserves tot het benodigde minimum te beperken, stellen wij u voor om het beleid rond de AFR te wijzigen waarbij bij het verstrekken van leningen niet langer een 100% reservering ten behoeve van de AFR wordt gemaakt, maar dat de reservering wordt gebaseerd op de looptijd en het risicoprofiel van een lening.

Leningen hebben een beperkte looptijd en worden op termijn in beginsel weer omgezet in liquide middelen

Leningen hebben een beperkte looptijd en zouden na einde looptijd in beginsel weer volledig afgelost moeten zijn. Het is daarom te billijken dat voor leningen geen volledige afdekking van de positie in de AFR hoeft te worden aangehouden. Er is een retourstroom aan kasmiddelen die weer opnieuw ingezet kan worden. Wel moet rekening worden gehouden met eventuele structurele verliezen op de leningen.

Bij onze kapitaalverstrekkingen is een retourstroom aan cashflow niet te verwachten. Het kapitaal zit "eeuwigdurend" vast in aandelen (of wordt langzamerhand opgesoupeerd door verlieslatende activiteiten binnen de fondsen). Uiteraard kunt u, afhankelijk van het type deelneming en haar verplichtingen, in meer of mindere mate kapitaal terughalen naar de provincie, maar dat is niet het beleidsuitgangspunt. De deelnemingen zijn bedoeld om langdurig dienstbaar te zijn aan het provinciale beleid (buy and hold strategie). Bovendien zijn veel van de aandelen niet even makkelijk over te dragen (niet openbaar verhandelbaar). Hierdoor blijft volledige afdekking van het financiële belang in de AFR (financiering met eigen vermogen) een logisch uitgangspunt. Converteerbare leningen waarbij de geldlener de lening eenzijdig kan converteren naar een aandelenbelang, vragen om die reden ook volledige afdekking in de AFR.

Kredietrisico op leningen vraagt om een risico reservering in de AFR

Verstreckte leningen worden normaliter afgelost aan de provincie. Toch bestaat er in meer of mindere mate een risico dat een schuldenaar zijn verplichtingen niet nakomt, waardoor een deel van het bezit (de lening) duurzaam verloren gaat. Daarom is het per te verstrekken lening nodig om een inschatting te maken op oninbaarheid. Alleen voor dat deel vindt dan een AFR-reservering

(eigen vermogen) plaats. Dit voorkomt dekkingsvraagstukken achteraf en voorkomt dat dan eventuele andere bronnen van eigen vermogen moeten worden aangesproken.

Vrijval AFR eerst inzetten op nog af te dekken posities, daarna vrijval naar de algemene reserve

In 2016 zijn de voormalige leningen Enexis (toen nog EDON) van € 39,3 mln omgezet in aandelenkapitaal Enexis. Dit is toen niet (volledig) afgedekt in de AFR. Uw Staten hebben besloten om dit in de loop der jaren op te bouwen uit aflossingen op door ons verstrekte SVn leningen. Enexis is hiermee thans de enige aandelenparticipatie waarvoor nog geen volledige reservering in de AFR beschikbaar is. Op 1-1-2025 bedroeg het verschil € 29 miljoen. Dit wordt op termijn ingelopen met nog € 13 miljoen aan te ontvangen Svn-aflossingen. Hierdoor is er aanvullend nog € 16 miljoen benodigd. Wij adviseren om de vrijval van de AFR ten gevolge van de voorgestelde beleidswijziging op leningen van € 15 miljoen, eerst aan te wenden om de participatie in Enexis af te dekken. Dit past binnen de consequente lijn van 100% AFR-afdekking van participaties en risico-gebaseerde afdekking van leningen.

Uw staten kunnen besluiten om de vrijval toe te voegen aan de vrije ruimte in de algemene reserve (algemene middelen) en de onafgedekte positie van Enexis op een later moment (of gefaseerd) af te dekken. Dit is niet aan te bevelen omdat uitstel ertoe kan leiden dat de vrijkomende middelen wegvloeien en de dekking in de toekomst niet makkelijk meer gevonden kan worden.

Voor de langere termijn: aantrekken vreemd vermogen en daarmee rentelasten

De wijziging van beleid om voor verstrekte leningen aan derden geen 100% reservering meer op te nemen in de AFR, kan er toe leiden dat het vrijkomende deel van het eigen vermogen (in de algemene reserve) zal worden uitgeven. Het saldo op onze schatkistrekening zal daardoor afnemen, waardoor we eerder in een situatie komen waarin we mogelijk vreemd vermogen moeten aantrekken om in onze financieringsbehoefte te voorzien. Daar zullen dan rentelasten aan verbonden zijn die de ruimte op het budgettair perspectief verlagen. Voor de korte en middellange termijn verwachten wij hier geen gevolgen van de ondervinden, omdat onze liquiditeit de komende jaren nog hoog zal zijn.