

Vervolg voorgesteld raadsbesluit

Aanleiding en doel

Per onderwerp zullen wij hieronder bij Argumenten en afwegingen de aanleiding aangeven en gemotiveerd de wijzigingen die wij van plan zijn aan te brengen.

Kader

Wet Financiering decentrale overheden (Fido) en bijbehorende uitvoeringsregelingen, Gemeentewet, Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten en Europese staatssteunregels.

Argumenten en afwegingen

1. Toevoegen instrument garanties aan de “gereedschapskist”

Algemeen

Het afgeven van garanties (in de zin van borgstellingen op door geldverstrekkers aan derden verstrekte geldleningen) en het verstrekken van leningen aan derden worden als bruikbare financiële beleidsinstrumenten beschouwd waarmee de eigen financieringskracht van een gemeente kan worden ingezet om - ter invulling van de publiek taak - maatschappelijke doelen en het publiek belang binnen de gemeentegrenzen te ondersteunen en te helpen realiseren. Voor de beoordeling van het publiek belang wordt de navolgende definitie als uitgangspunt gehanteerd (Wetenschappelijke Raad van het Regeringsbeleid WRR, 2001): “Van een publiek belang is sprake wanneer de overheid zich de behartiging van een maatschappelijk belang aantrekt op grond van de overtuiging dat dit belang anders niet goed tot zijn recht komt”.

De gemeenteraad bepaalt, gemotiveerd en transparant, in principe dus zelf wat onder het publieke belang moet worden verstaan en hoe deze wordt uitgeoefend. Dit betekent dus ook dat bij niet-publieke taken het niet toegestaan is garanties of leningen te verstrekken.

Huidig Treasurystatuut 2020 gemeente Groningen

Nu maken we in principe geen gebruik van het instrument garanties, in de zin van borgstellingen op door geldverstrekkers aan derden verstrekte geldleningen. In het huidige Treasurystatuut 2020 bestaat die mogelijkheid alleen op basis van door de raad vastgestelde afzonderlijke regelingen. In de praktijk gaat het daarbij uitsluitend om de regeling “Regeling garantstelling leningen breedtesport gemeente Groningen” (vastgesteld in 2016).

Dit is een regeling waarbij Stichting Waarborgfonds Sport de kredietbeoordeling verricht op basis van specifieke kennis van de (amateur-)sport en waarbij de gemeente gebruikmaakt van de uitkomst van die beoordeling. De borgstelling wordt dan in principe voor 50 % van het kredietbedrag verstrekt door de SWS en voor 50% door de gemeente.

De in het verleden gemaakte keuze om zeer terughoudend om te gaan met het instrument garanties heeft vooral te maken met de mogelijk geringere mogelijkheden om de leningnemer te bewegen aan al zijn verplichtingen uit hoofde van de lening te voldoen in combinatie met de mogelijk geringere inspanningen van de leningverstrekker om te zorgen dat de leningnemer zijn verplichtingen nakomt. Dat laatste vanuit de gedachte dat, als de leningnemer niet aan z'n verplichtingen voldoet, de betreffende bedragen op basis van de borgstelling bij de gemeente in rekening worden gebracht, daarmee het risico grotendeels naar de gemeente verlegd is en de prikkel minder is om voorafgaande aan het verstrekken van het krediet een zorgvuldige kredietbeoordeling uit te voeren.

Toevoegen instrument garanties in Treasurystatuut 2024

Ten opzichte van het zelf verstrekken van leningen kan het verstrekken van een borgstelling het voordeel met zich meebrengen dat een borgstelling niet rechtstreeks van invloed is op de schuldpositie en solvabiliteit van de gemeente zelf. Dat kan voor onze gemeente in verband met de huidige relatief hoge schuldpositie een voordeel zijn. Daarnaast zijn er de afgelopen jaren ontwikkelingen geweest in de zorgplicht van financiële instellingen richting hun klanten. Dat geldt het sterkst voor de klantengroep particulieren, maar ook richting andere klanten die zelf geen financiële instelling zijn. Zo geeft bijvoorbeeld de Bank Nederlandse Gemeenten aan dat zij door haar expertise op het gebied van duurzaamheid én risicomanagement een belangrijke rol kan spelen op het terrein van externe financiering van duurzame energieprojecten, waarvoor garantstelling noodzakelijk is. Met een gedegen toetsing van de haalbaarheid en door het aandragen van alternatieven geeft de bank daarbij invulling aan haar zorgplicht. Niet alleen op financieel gebied, maar ook op het terrein van duurzame ontwikkeling.

Gezien het voorgaande ligt het dus in de rede om het instrument garanties op door derden verstrekte leningen toe te voegen als mogelijk instrument aan het treasurystatuut. Wel is het van belang om het instrument alleen toe te passen als de mogelijke nadelen zoveel mogelijk worden voorkomen. Dat kan door dusdanige bepalingen in de borgstellingsdocumenten op te nemen, dat de gemeente gedurende de looptijd van de lening te allen tijde goed geïnformeerd blijft over de voortgang van de aflossings- en rentebetalingen en de financiële gang van zaken van de leningnemer. Ook dient de gemeente direct te worden geïnformeerd door de geldverstrekker zodra de leningnemer niet tijdig aan zijn verplichtingen voldoet en dient de gemeente toestemming te geven aan de geldverstrekker voordat die uitstel van betaling verleend aan de leningnemer. Hoewel een garantie altijd maatwerk blijft, zullen we in de uitwerking van het nieuwe Treasurystatuut 2024, in de vorm van het door ons college vast te stellen Handboek Treasury 2024, nadere invulling geven aan deze voorwaarden.

Hierbij is wel van belang te vermelden dat het risico van het verstrekken van garanties op door derden verstrekte leningen in principe niet afwijkt van het risico van het door de gemeente zelf verstrekken van leningen. Het kredietrisico wordt in beide gevallen bepaald door de te financieren business case en de daarmee gepaard gaande onderliggende risico's.

Wij beschouwen leningen en garanties als gelijkwaardige instrumenten. Voor het verstrekken van leningen hanteren wij, ook nu al, een minimaal bedrag van 500.000 euro en daaraan gekoppeld de procedure van wensen en bedenkingen door de raad. Ook voor het nieuwe instrument garantie willen wij dit minimumbedrag en dezelfde procedure hanteren. Dat is vastgelegd in het nieuwe Treasurystatuut 2024. Een uitzondering zal worden gevormd door de door de raad vastgestelde afzonderlijke regelingen (nu alleen de Regeling "Regeling garantstelling leningen breedtesport gemeente Groningen" (vastgesteld in 2016), waarbij 50 % van de borgstelling door het Waarborgfonds voor de sport wordt verstrekt). Hiervoor zal, naar analogie van leningen, geen minimumbedrag en een lichtere procedure (besluit door college) gelden.

Gemeente als "lender of last resort"

Uitgangspunt is dat de gemeente de financieringsinstrumenten van het afgeven van garanties en het verstrekken van leningen alleen inzet als, naar het oordeel van de gemeente, de doelen niet door de betreffende partijen zelf met behulp van andere (private) marktpartijen en financiers kunnen worden gerealiseerd. Het uitgangspunt is dus het 'Nee, tenzij-principe'.

De gemeente is terughoudend met het verstrekken van garanties en geldleningen om een aantal redenen:

- de gemeente wil marktverstoring voorkomen (de gemeente is geen bank);
- de gemeente is gebonden aan staatssteunregels;
- het risicoprofiel van de verstrekte leningen en garanties is relatief hoog;
- het verstrekken van geldleningen maakt dat de gemeentelijke schuld stijgt.

Ook dient voorafgaande aan een evt. lening- of garantieverstrekking te worden bezien of het niet meer voor de hand ligt dat de gemeente wel een rol speelt, maar in een andere vorm. Als de aflossings- en renteverplichtingen niet gedekt kunnen worden uit de toekomstige kasstromen, maar er wel sprake is van een belangrijk publiek belang, dan ligt het bijvoorbeeld meer voor de hand om een subsidie te verstrekken. Uiteraard voor zover dat past binnen de betreffende kaders met betrekking tot subsidies.

In het nieuwe Treasurystatuut 2024 hebben wij het "Nee, tenzij-principe", voor het eerst, expliciet opgenomen als uitgangspunt. In artikel 2 hebben wij daartoe als lid 2 toegevoegd:

"het verstrekken van leningen en het verstrekken van garanties door de gemeente is alleen toegestaan als de betreffende leningnemer aan kan tonen geen lening zonder garantie van de gemeente bij een andere geldverstrekker te kunnen krijgen;"

In de nadere uitwerking, in de vorm van het door ons college vast te stellen Handboek Treasury 2024, zullen wij alle voorwaarden opnemen waaraan voldaan moet zijn, alvorens tot krediet- of garantieverstrekking over te kunnen gaan.

2. Matching van leningen u.g: verhoging minimumbedrag

In artikel 6 lid 3 van het Treasurystatuut 2020 hebben we over de financiering van derden onder andere vermeld: "Per geval wordt apart een lening aangetrokken en onder nader door het college van B&W vast te stellen voorwaarden door verstrekt aan de desbetreffende derde (zogenaamde gematchte financiering). De ondergrens voor dergelijke gematchte financiering bedraagt 500.000 euro."

Nu zijn we op basis van ons financieringsstatuut dus verplicht om alle uit te zetten leningen > 500.000 euro te matchen. Deze matching is bedoeld om het renterisico op de uit te zetten leningen uit te sluiten. Door het aantrekken van een

lening voor hetzelfde bedrag met dezelfde looptijd, wordt de gemeente gedurende de looptijd van de uitgezette lening niet geraakt door eventuele renteschommelingen. Er zijn ook gemeenten die niet matchen: dat heeft te maken met flexibiliteit van de treasury (bijvoorbeeld evt. inzetten tijdelijke overschotten concern treasury t.b.v. financiering leningen u.g.) of met de gewenste mogelijkheid om leningnemers de mogelijkheid te geven om te allen tijde vervroegd af te mogen lossen (nu kan dat vaak niet, omdat de gemeente een boeterente op de gematchte lening moet betalen die vervolgens door de gemeente bij de leningsnemer in rekening gebracht wordt). Enerzijds is het blijven afdekken van (grote) renterisico's belangrijk, maar ook de genoemde flexibiliteit kan gewenst zijn. Zo leidt het gemakkelijker maken van vervroegde algehele aflossing tot vermindering van het kredietrisico. Wij stellen voor om te kiezen voor een middenweg door de grens waarboven we uit te zetten leningen matchen te verhogen van 500.000 euro naar 5.000.000 euro. Daarbij speelt ook nog een rol dat er voor kortlopende leningen soms sprake is van een minimumbedrag. Zo heeft BNG in de algemene kredietvoorwaarden opgenomen dat er bij kasgeldleningen sprake is van een minimumbedrag van 1.000.000 euro (en bij daggeld een minimumbedrag van 2.500.000 euro).

Voorbeeld

De gemeente verstrekt een lening van 4.500.000 euro. Die hoeft door de gemeente na wijziging van het statuut niet meer gematcht te worden met een soortgelijke aan te trekken lening. Als de verstrekte lening rentevast is gedurende de looptijd en lineair wordt afgelost, dan kan een rentestijging van 1 %, zo lang de lening niet vast is gefinancierd via de concernfinanciering, leiden tot een extra rentelast voor de gemeente van 45.000 euro op jaarbasis. Er is dus een zeker risico, maar doordat het gemakkelijker wordt om boetevrije vervroegde aflossing toe te staan (omdat de gemeente vanwege het ontbreken van een gematchte lening geen boeterente hoeft terug te halen bij de leningsnemer), wordt de kans groter dat de leningsnemer over gaat tot vervroegde aflossing. Dat leidt tot een rechtstreekse vermindering van het kredietrisico. Vaak is dat kredietrisico groter dan het renterisico.

De gewijzigde tekst in het nieuwe Treasurystatuut 2024 komt dan te luiden:

“Bij te verstrekken leningen vanaf 5.000.000 euro wordt een lening in dezelfde vorm, voor hetzelfde bedrag en dezelfde looptijd aangetrokken om het renterisico af te dekken.”

Ter illustratie: in de periode 2019 tot en met 2023 is voor een totaalbedrag aan langlopende leningen verstrekt van 235,7 miljoen euro. Hiervan is 235,2 miljoen euro (99,8 %) gematcht. Als het Treasurystatuut 2024 al van toepassing geweest zou zijn in de periode 2019 tot en met 2023, dan zou van het verstrekte bedrag van 235,7 miljoen euro een bedrag van 208,4 miljoen euro (88,4 %) gematcht zijn. Deze bedragen geven aan dat verreweg het grootste deel van het verstrekte bedrag betrekking heeft op leningen groter dan 5 miljoen euro. Daarvoor verandert er dus niets.

3. Benodigd weerstandsvermogen specifiek bepalen op basis van onderliggende business case.

In de toelichting op het huidige Treasurystatuut 2020 staat bij artikel 6 over het te reserveren weerstandsvermogen bij financiering van derden vermeld:

“Er wordt weerstandsvermogen vrij gehouden ter afdekking van het kredietrisico op bovenstaande leningen. Dit weerstandsvermogen moet worden vrijgemaakt en bedraagt gemiddeld 8% van de hoofdsom. Dit is afhankelijk van het risicoprofiel en het al beschikbare weerstandsvermogen voor betrokken tegenpartijen.”

Aangezien het uitgangspunt is dat we uiterst terughoudend omgaan met het verstrekken van leningen en garanties aan derden en dit bij voorkeur aan de markt overlaten, is het nodig dat er bij de krediet-/garantieaanvraag een uitgebreide business case wordt overlegd met daarin ook een omschrijving van de risico's en kansen dat die zich voordoen. Dat zal de basis vormen voor de bepaling van de benodigde weerstandsvermogen. Er is dus sprake van maatwerk. Het huidige gemiddelde standaardpercentage van 8 % doet daaraan geen recht.

In de Kadernota Weerstandsvermogen en Risicomanagement 2020, zoals vastgesteld door uw raad op 22 april 2020, staat uitvoerig beschreven hoe we omgaan met risicomanagement en wordt nader ingegaan op de bepaling van het benodigd weerstandsvermogen.

Om genoemde redenen nemen we de volgende gewijzigde tekst op in de toelichting op het Treasurystatuut 2024:

“Er wordt weerstandsvermogen vrij gehouden ter afdekking van het kredietrisico op leningen en garanties. De hoogte van het aan te houden weerstandsvermogen is afhankelijk van het risicoprofiel van de business case en de betrokken tegenpartij. In de Kadernota Weerstandsvermogen en Risicomanagement 2020, zoals vastgesteld door de raad op 22 april 2020, staat uitvoerig beschreven hoe we omgaan met risicomanagement en wordt nader ingegaan op de bepaling van het benodigd weerstandsvermogen.”

4. Afschaffing afzonderlijk rentepercentages grondexploitaties.

Voor de toerekening van rente aan grondexploitaties (bouwgronden in exploitatie) geldt op basis van de BBV-voorschriften een afzonderlijk percentage, afwijkend van het Rente Omslag Percentage (ROP). Op basis van de notitie Rente 2023 van de commissie BBV komt dit afzonderlijke percentage met ingang van begrotingsjaar 2025 te vervallen. Het ROP gaat met ingang van die datum ook gelden voor de rentetoerekening aan grondexploitaties. Om die reden schrappen wij in het nieuwe treasurystatuut de volgende passage die nu nog bij artikel 5 lid 6 in het Treasurystatuut 2020 staat opgenomen:

“Rentepercentage grondexploitaties.

Voor de grondexploitaties worden de toe te rekenen financieringskosten met behulp van het rentepercentage grondexploitaties berekend. Berekening van het rentepercentage grondexploitaties vindt plaats conform de BBV-voorschriften. Het rentepercentage grondexploitaties wordt jaarlijks bij de gemeentebegroting vastgesteld en gebaseerd op de betaalde rente op het vreemd vermogen. Het rentepercentage wordt opgenomen en toegelicht in de paragraaf Financiering in de begroting en het jaarverslag.”

Bovenstaande wijzigingen m.b.t. het treasurystatuut zijn besproken in de vergadering van de audit commissie op 18 september 2024. Naar aanleiding daarvan is in beeld gebracht en hierboven vermeld op welk deel van de uitgezette leningen in de afgelopen 5 kalenderjaren de nu voorgestelde aanpassing van de grens voor matching, van 500.000 euro naar 5.000.000 euro, betrekking gehad zou hebben, als de nieuwe grens in die periode (theoretisch) al gegolden zou hebben. Dit om de voorgestelde wijziging in perspectief te plaatsen.

Naast bovenstaande wijzigingen zijn enkele kleinere redactionele aanpassingen doorgevoerd.

Maatschappelijk draagvlak en participatie

N.v.t.

Financiële consequenties

N.v.t.

Overige consequenties

N.v.t.

Vervolg

Onder voorbehoud van vaststelling van het nieuwe Treasurystatuut 2024, zullen wij het herziene Handboek Treasury 2024 vaststellen. Op aanvragen voor leningen met stortingsdatum vanaf 18 december 2024 of garanties met een ingangsdatum vanaf 18 december 2024 zullen het Treasurystatuut 2024 en het Handboek Treasury 2024 van toepassing zijn.

Bijlagen:

1. Treasurystatuut 2024
2. Toelichting op Treasurystatuut 2024