

Vergaderjaar 2023–2024

36 401

Wijziging van de begrotingsstaat van Koninkrijksrelaties (IV) voor het jaar 2023 (wijziging samenhangende met de herfinanciering covidleningen)

G

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 oktober 2023

In mijn brief d.d. 25 augustus jl. heb ik u geïnformeerd over de stand van zaken betreffende de herfinanciering van de covidleningen aan Aruba, Curaçao en Sint Maarten.¹ Aangezien er sindsdien een aantal relevante ontwikkelingen hebben plaatsgevonden, informeer ik u bij deze graag over de actuele stand van zaken. Tevens bied ik u bijgevoegd bij deze brief twee nieuwe toetsingskaders aan inzake de herfinanciering van de covidleningen aan Sint Maarten en Curaçao. Deze toetsingskaders komen in de plaats van de op 25 augustus jl. aan uw Kamer verstuurde toetsingskaders.

ENNIA

Op 25 augustus jl. liet ik u weten dat op ambtelijk niveau een concept-hoofdlijnenakkoord was overeengekomen inzake een oplossing voor de financiële problemen bij pensioenverzekeraar ENNIA. Nederland heeft zo'n akkoord als voorwaarde gesteld voor een gunstige rente op de herfinanciering van de covidleningen. In het hoofdlijnenakkoord werd als oplossingsrichting gekozen voor een solvabele doorstart van ENNIA, die gerealiseerd moest worden middels een forse kapitaalinjectie door Curaçao en Sint Maarten, waarvoor zij in totaal circa € 660 miljoen zouden lenen bij Nederland. De regering van Curaçao heeft mij 5 oktober jl. echter laten weten niet langer voor een doorstart als oplossing te kiezen, maar nu de voorkeur te geven aan een gecontroleerde afwikkeling.

Voorgeschiedenis

Sinds juli 2018 zit ENNIA in de noodregeling van de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten (CBCS) vanwege een groot vermogenstekort. De

¹ Kamerstukken I, 2022/2023, 36 401, nr. B.

Technische Commissie ENNIA (TCE) van de CBCS is sinds die tijd belast met het vinden en uitwerken van een oplossing voor de ontstane situatie. Het tekort is opgelopen tot zo'n 90% van de zogenoemde technische voorziening en er dreigen acute liquiditeitsproblemen. Dit raakt zo'n 30.000 polishouders en niet ingrijpen door de overheden zou grote persoonlijke en maatschappelijke gevolgen hebben. De rechter heeft inmiddels ook in hoger beroep vastgesteld dat de grootaandeelhouder en een aantal voormalige bestuurders hiervoor aansprakelijk zijn. Inning van de claim op de grootaandeelhouders en een aantal voormalige bestuurders is echter complex en zal veel tijd kosten. Om de belangen van de polishouders te borgen dient daarom op korte termijn een oplossing te worden gevonden voor de financiële problemen. De overheden van de landen dragen hiervoor de verantwoordelijkheid.

Ik heb de regering van Curaçao in mei van dit jaar gevraagd op korte termijn een expertmeeting te organiseren over de oplossing voor ENNIA. In juli en augustus van dit jaar hebben vervolgens diverse expertmeetings plaatsgevonden, waarbij kosten en risico's van de opties voor ENNIA zo goed mogelijk in kaart zijn gebracht. Uiteindelijk werd een solvabele doorstart met een kapitaalinjectie door de landen door experts als financieel voldoende realistisch beoordeeld. Uit de analyse bleek dat de totale kosten van een doorstart lager zouden zijn dan die van een gecontroleerde afwikkeling, maar dat een doorstart wel grotere risico's kent. Ook was bekend dat de omvang van de lening voor met name Curaçao een langdurig en groot beslag op de begroting zou leggen en een knelpunt zou vormen m.b.t. de rentelastnorm van de Rijkswet financieel toezicht (Rft)².

Met de landen is een gesprek gevoerd over de risico's en gevolgen. Curaçao heeft ook daarna expliciet de voorkeur gegeven aan een doorstart en Sint Maarten heeft zich bij de keuze aangesloten, ook vanwege het relatief kleine aandeel van Sint Maarten (7%) in het aantal getroffen polishouders. Het kabinet heeft deze keuze van de autonome landen gerespecteerd en heeft in augustus 2023 ingestemd met het concept-hoofdpijnenakkoord dat op ambtelijk niveau was overeengekomen. Een akkoord dat Nederland als financier van de oplossing ook bestuurlijk zou ondertekenen. Daarbij is wel opgemerkt, dat in een vergelijkbaar geval in Nederland waarschijnlijk gekozen zou worden voor een afwikkeling van de verzekeraar. Dit op grond van regelgeving, waaronder de regels voor herstel en afwikkeling van verzekeraars en de staatssteunregels. Deze kaders gelden in Curaçao en Sint Maarten echter niet.

Het College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Cft) wees in correspondentie, die ik op 11 september jl. met uw Kamer heb gedeeld³, op de rentelastnorm, de schuldhoudbaarheid en de beperking die vanuit de norm de komende jaren zou gelden voor de mogelijkheden extra leningen voor investeringen aan te trekken. Uit doorrekeningen van de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten bleek dat de rentelastnorm inderdaad zou worden overschreden, waardoor de investeringsplannen van de regering van Curaçao inderdaad niet volledig zouden kunnen worden uitgevoerd. Dit acht ik onwenselijk voor de economische ontwikkeling van het land.

² De rentelastnorm bepaald dat de rentelasten van de collectieve sector van de landen niet hoger mogen zijn dan 5% van de inkomsten van de collectieve sector.

³ Kamerstukken I, 2022/2023, 36 401, nr. C.

Verkenning oplossing

De afgelopen weken zijn daarom met Curaçao verschillende opties verkend om een doorstart van ENNIA mogelijk te maken zonder overschrijding van de rentelastnorm en met behoud van investeringsruimte. Er is toen door Nederland en de CBCS gekeken of de rentestructuur van de lening zodanig kon worden vormgegeven dat er voldoende ruimte zou blijven voor investeringen. Ook is gekeken naar de mogelijkheid de omvang van de ENNIA-lening te beperken door inzet van een deel van de financiële reserves van het land. De regering van Curaçao op zijn beurt, heeft mij in gesprekken verzocht de doorstart te financieren met een lening aan een andere partij zoals de centrale bank, het ambtenarenpensioenfonds of een op te richten ENNIA-fonds. De lening zou in deze variant niet meetellen in de totale overheidsschuld en dus geen gevolgen hebben voor de rentelastnorm. Dit heb ik afgewezen, omdat de verantwoordelijkheid en daarmee het risico van de oplossing voor ENNIA bij de overheden van de landen ligt. Het doet geen recht aan de autonomie van de landen als Nederland direct partij zou worden in een interne aangelegenheid. Ook voorstellen vanuit Curaçao die neerkwamen op het buiten werking stellen van de Rft heb ik afgewezen. Dat zou immers het doel achter de Rft ondermijnen.

Ik heb dit in september jl. in diverse gesprekken met de regering van Curaçao toegelicht en daarbij aangedrongen op een spoedig akkoord over ENNIA, omdat de datum 10 oktober 2023 voor de herfinanciering naderde. Op 5 oktober jl. vernam ik, in eerste instantie via de media, dat Curaçao de keuze had gemaakt om af te zien van een lening van Nederland voor de doorstart van ENNIA, en in plaats daarvan zou kiezen voor een gecontroleerde afwikkeling van ENNIA. Later op de dag heeft Minister-President Pisas mij schriftelijk geïnformeerd over deze beslissing. Op 6 oktober jl. heeft de regering van Sint Maarten mij per brief laten weten dat ook Sint Maarten bereid is mee te werken aan een gecontroleerde afwikkeling. Ook de CBCS heeft hiertoe bereidheid uitgesproken.

Vervolg

Hoewel ik het betreurt dat regering van Curaçao pas op zo'n laat moment heeft besloten niet langer voor de doorstart als oplossing te kiezen, sta ik niet negatief tegenover een gecontroleerde afwikkeling. Vermoedelijk zijn de kosten van deze optie weliswaar iets hoger, maar de risico's zijn veel kleiner. De aandacht van de TCE is daarna steeds uitgegaan naar een doorstart van ENNIA. Nu de koers wordt verlegd, zal de afwikkeling verder moeten worden uitgewerkt. Na de uitwerking zullen Nederlands experts de aanpak beoordelen, om te bezien of de vormgeving van de afwikkeling financieel voldoende realistisch en duurzaam is, zodat de belangen van de polishouders ook op lange termijn geborgd zijn en maatschappelijke problemen worden voorkomen. Ook zal tussen partijen een nieuw akkoord tot stand moeten komen. Of Nederland hierin partij is, is afhankelijk van de behoefte van Curaçao en/of Sint Maarten aan Nederlandse financiering voor de afwikkeling.

Herfinanciering Curaçao en Sint Maarten

Zoals ik al aangaf, betreurt ik het dat Curaçao pas op het allerlaatste moment heeft besloten af te wijken van het eerder overeengekomen akkoord. Niet in het minst is dit erg vervelend voor Sint Maarten, aangezien dit besluit van Curaçao gevolgen heeft voor de herfinanciering van de covidleningen van beide landen. Een akkoord over een door Nederland als financieel voldoende duurzaam en solide beoordeeld akkoord voor de oplossing voor de problemen bij ENNIA was immers de

voorwaarde voor een langjarige herfinanciering tegen lage rente. Aangezien er nu geen akkoord ligt, kan ik die langjarige herfinanciering niet aanbieden. In plaats daarvan heb ik beide landen een leenovereenkomst aangeboden waarin herfinanciering voor de duur van één jaar wordt geregeld. Voor Curaçao is dit, conform het aanbod zoals ik hen dat al op 15 mei jl. had gedaan, tegen een rente van 5,1%. Sint Maarten heb ik een rente van 3,4%⁴ geboden. Zij hebben namelijk expliciet verklaard dat zij bereid waren het hoofdlijnenakkoord over de doorstart te ondertekenen, en zijn tevens bereid mee te werken aan de uitwerking van een gecontroleerde afwikkeling. Het feit dat er nu geen akkoord ligt, is dan ook op geen enkele manier aan hen te wijten en het Nederlandse kabinet heeft het daarom niet redelijk geacht om hen te benadelen als gevolg van een besluit van Curaçao. In de toetsingskaders, die ik als bijlage bij deze brief aan u toestuur, zijn deze kortlopende leningen beschreven.

Voor zowel Sint Maarten als Curaçao geldt dat alsnog kan worden overgegaan tot langjarige herfinanciering, zodra er een akkoord ligt over de gecontroleerde afwikkeling van ENNIA, dat door Nederland is beoordeeld als financieel voldoende duurzaam. Voor Sint Maarten zal die langjarige herfinanciering worden aangeboden conform mijn eerdere voorstel, zoals ik dat heb beschreven in mijn brief van 25 augustus jl.

Herfinanciering Aruba

Met Aruba is nog geen akkoord tot stand is gekomen over een rijkswet waarin het financieel toezicht duurzaam wordt verankerd en tevens is er nog geen gewijzigde Landsverordening Aruba financieel toezicht (LAft) in werking is getreden. De situatie is dan ook niet veranderd ten opzichte van 25 augustus jl., en dus heb ik Aruba een langjarige herfinanciering geboden tegen een rente van 6,9%, zoals beschreven in mijn eerdere brief aan uw Kamer. De leenovereenkomst is vorige week ambtelijk met Aruba besproken, waarna ik deze op 6 oktober jl. heb aangeboden aan de Minister-President. Het gesprek hierover loopt nog.

Vervolg

Uiterlijk 10 oktober a.s. dienen de leenovereenkomsten voor de herfinanciering door ieder land ondertekend te zijn. Ik heb de landen daarom gevraagd om de door mij aangeboden overeenkomsten uiterlijk in de ochtend op 10 oktober a.s. ondertekend aan mij te retourneren. Ik hoop van harte dat uw Kamer morgen de incidentele suppletoire begroting (ISB) die de herfinanciering mogelijk zal goedkeuren. Na deze goedkeuring zal ik zelf de leenovereenkomsten ondertekenen. Uiteraard zal ik uw Kamer op 11 oktober a.s. informeren over de uitkomst.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties –
Digitalisering en Koningsrelaties,
A.C. van Huffelen

⁴ Dit is gelijk aan de Nederlandse marktrente op 22 september jl. met daarboven op een risico-toeslag van 0,2%.