Toetsingskader risicoregeling: Liquiditeitssteun derde tranche aan Curaçao

Probleemstelling en rol van de overheid

1. Wat is het probleem dat aanleiding is voor het beleidsvoorstel?

- De (financieel-)economische weerbaarheid van Curaçao schiet al een geruime tijd te kort. De Covid-19 pandemie heeft de problemen die er waren alleen maar verergerd. Curaçao heeft als gevolg hiervan, op grond van artikel 36 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, een beroep gedaan op de solidariteit binnen het Koninkrijk en Nederland verzocht om steun.
- Vanuit die solidariteit heeft Nederland Curaçao de afgelopen periode als partner binnen het Koninkrijk zoveel mogelijk bijgestaan.
- In de Rijksministerraad van 9 april 2020 is, conform het advies van het Colleges financieel toezicht (Cft), besloten om Curaçao een renteloze lening voor een periode van 2 jaar te verstrekken van in totaal € 88,5 mln.[1] waarvan € 52,5 mln. voor de maand april en € 36 mln. voor de eerste helft van de maand mei[2]. Het betreft liquiditeitssteun voor de inkomstenderving en maatregelen ten behoeve van baanbehoud.
- In de Rijksministerraad van 15 mei 2020 lag een voorstel van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor om Curaçao een tweede tranche liquiditeitssteun (€ 102 mln.) te verlenen, gekoppeld aan een aantal voorwaarden waaraan onder meer moet worden voldaan om voor een volgende tranche in aanmerking te komen[3]. Curaçao heeft op 20 mei 2020 met deze voorwaarden ingestemd[4] waarna de liquiditeitssteun is verstrekt in de vorm van een lening onder dezelfde voorwaarden als die voor de leningen voor de eerste tranche.
- Daarnaast is besloten dat Nederland bij volgende tranches liquiditeitssteun, en andere vormen van ondersteuning, de aanvaarding van een pakket aan maatregelen die gericht zijn op structurele hervormingen in de landen als voorwaarde stelt. Deze hervormingen hebben tot doel de financiële, economische, institutionele en maatschappelijke weerbaarheid van de landen dusdanig te versterken, zodat zij beter in staat zullen zijn om externe schokken zelfstandig op te vangen.
- In totaal is € 143 mln. verstrekt voor de derde tranche liquiditeitssteun tot eind 2020.
    - In de Rijksminsteraad van 30 oktober 2020 is besloten om Curaçao een derde tranche liquiditeitssteun (€ 52,5 mln.) te verstrekken, gekoppeld aan een aantal voorwaarden waarmee Curaçao heeft ingestemd.[5]
    - In de Rijksminsteraad van 13 november 2020 is het bedrag voor de derde tranche (€ 52,5 mln.) aangevuld met € 90,5 mln., op basis van een aanvullende liquiditeitsprognose van het Cft.

2. Waarom rekent de centrale overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen?

- Nederland kan liquiditeitssteun bieden op basis van artikel 36 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, waarin wordt bepaald dat landen binnen het Koninkrijk der Nederlanden elkaar hulp en bijstand verlenen. Vanuit die solidariteit hebben we Curaçao de afgelopen periode als partner binnen het Koninkrijk zoveel mogelijk bijgestaan.

3. Is het voorstel voor de risicoregeling:

a) ter compensatie van risico's die niet in de markt kunnen worden gedekt, en/of

- Het dekken in de markt zou betekenen dat Curaçao op eigen initiatief financiering aantrekt op de kapitaalmarkt. De verwachting is dat Curaçao op de internationale kapitaalmarkt met een hoge rente wordt geconfronteerd mede door de huidige staat van de overheidsfinanciën op Curaçao. Het aantrekken van dergelijke leningen heeft een negatief effect op de schuldhoudbaarheid door de hogere rentelasten. Voor de leningen geldt het kader van de

[1] De genoemde bedragen zijn op basis van de begrotingskoers, waarin geen rekening gehouden is met de geldende euro-dollar wisselkoers. De daadwerkelijk uitgegeven bedragen wijken hiervan af.
[2] Kamerstukken II 2019/20, 35420, nr. 18
[3] Kamerstukken II 2019/20, 35420, nr. 37
[4] Zie voetnoot 1.
[5] Kamerstukken II 2019/20, 35420, nr. 177

Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Rft) en artikel 29 van Statuut voor het Koninkrijk de Nederlanden.

b) het beste instrument waarmee een optimale doelmatigheidswinst kan worden bewerkstelligd ten opzichte van andere beleidsinstrumenten? Maak een vergelijking met alternatieve beleidsinstrumenten.

- Een alternatief beleidsinstrument is het verstrekken van een gift in tegenstelling tot een lening. Dit doet echter geen recht aan de eigen verantwoordelijkheid die de regering van Curaçao draagt voor de staat van de economie.
- Een alternatief beleidsinstrument is het verstrekken van een lening zonder hervormingen als voorwaarden op te nemen. Hierdoor wordt echter het verdienvermogen en daarmee ook de houdbaarheid van overheidsfinanciën van Curaçao niet vergroot. Een ander instrument is een rentedragende lening. De RMR heeft evenwel besloten om omwille van de budgettaire druk op Curaçao geen rente op te leggen, ook omdat Nederland de middelen kon aantrekken tegen een negatieve rente.

4. Op welke wijze wordt het nieuw aan te gane risico gecompenseerd door risico's vanuit andere risicoregelingen binnen de begroting te verminderen?

    - Er is geen andere risicoregeling om de bedoelde compensatie te leveren. Hiertoe was ook geen gelegenheid gezien het acute karakter van de hulp. Over 2 jaar wordt de mogelijke herfinanciering van de leningen bekeken. Door de verstrekking van de liquiditeitstranche worden evenwel impliciet de wanbetalingsrisico's op andere leningen die Nederland heeft uitstaan bij Curaçao verkleind.

<u>Risico's en risicobeheersing</u>

5. Wat zijn de risico's van de regeling voor het Rijk:

    a. Wat is het totaalrisico van de regeling op jaarbasis? Kent de regeling een totaalplafond?

    - In totaal wordt bij de derde tranche € 143 mln. (€ 52,5 mln. + € 90,5 mln.) verstrekt door Nederland aan Curaçao.
    - De bovengenoemde leningen zijn in ANG verstrekt waardoor er door Nederland ook een wisselkoersrisico wordt gelopen, aangezien de begroting in euro's is.

    b. Hoe staan risico en rendement van de regeling tot elkaar in verhouding?

    - Curaçao heeft al geruime tijd een kwetsbare economische structuur waardoor de economie het afgelopen decennium wordt gekenmerkt door een lage economische groei. In combinatie met zwak financieel economisch beleid zijn de overheidsfinanciën sterk verslechterd. De Covid-19 pandemie heeft de problemen die er waren alleen maar verergerd. Sinds 10-10-`10 loopt de schuldquote van Curaçao op. In 2019 was de schuldquote 54% van het bruto binnenlandsproduct (bbp).[6] Naar verwachting stijgt de schuldquote mede door de Covid-19 pandemie tot 89% in 2020. Dit is ver boven de kritieke grens van 55% die het Internationaal Monetair Fonds adviseert voor de Caribische regio. De combinatie van liquiditeitssteun gekoppeld aan het substantieel verlagen van de personeelslasten in de (semi)publieke sector dragen bij aan houdbare overheidsfinanciën. Met de liquiditeitssteun wordt de inkomstenderving en maatregelen ten behoeve van baanbehoud in Curaçao gedekt. De leningen lenigen de acute financiële nood en stutten de overheidsfinanciën. Het instorten van de overheidsfinanciën zou immers een sterk negatief effect op de economie van Curaçao hebben. De kosten van herstel zullen in dat geval vele malen hoger zijn dan de nu verstrekte en voorziene liquiditeitssteun.

[6] https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/rapport_-_kleine_eilanden_grote_uitdagingen_-_eba_-_13052020.pdf

- Met de voorziene ondersteuning van Curaçao zal het defaultrisico van Curaçao substantieel worden verkleind.

c. Wat is de inschatting van het risico voor het Rijk in termen van waarschijnlijkheid, impact, blootstellingduur en beheersingsmate?

- Bij het toekennen van de liquiditeitssteun heeft de RMR bij alle tranches gebruik gemaakt van de adviezen van het Cft. Gelet op de kwetsbare staat van de overheidsfinanciën en de hoge schuldquote van Curaçao is er een reëel risico dat de leningen gedeeltelijke (of niet) terugbetaald worden. In april 2022 zal de solvabiliteit van Curaçao aan het einde van de looptijd van de leningen opnieuw beoordeeld worden. Daarbij kan het ook voorkomen dat de situatie erom vraagt dat de leningen één of meerdere keren geherfinancierd of geherstructureerd moet worden.

6. Welke risicobeheersende en risicomitigerende maatregelen worden getroffen om het risico voor het Rijk te minimaliseren? Heeft de budgettair verantwoordelijke minister voldoende mogelijkheden tot beheersing van de risico's, ook als de regeling op afstand van het Rijk wordt uitgevoerd?

- Een voorwaarde bij de derde tranche is dat Curaçao instemt met de instelling van een entiteit die het land ondersteunt en monitort, zonder daarbij formele bevoegdheden over te nemen die bij de organen van de landen berusten. De entiteit ondersteunt Curaçao bij het doorvoeren van structurele hervormingen.
- Deze hervormingen hebben tot doel de financiële, economische, institutionele en maatschappelijke weerbaarheid van de landen dusdanig te versterken, zodat zij beter in staat zullen zijn om externe schokken zelfstandig op te vangen. Deze hervormingen hebben als doel de totale economische situatie voor de lange termijn te verbeteren, hierdoor wordt het wanbetalingsrisico verkleint. Over 2 jaar wordt bezien of er eventueel herfinanciering van de leningen plaatsvindt. Daarbij is het mogelijk dat door herfinanciering de looptijden van de leningen langer zijn dan die van de entiteit. Op dat moment wordt ook bekeken hoe de risico's na het voortbestaan van de entiteit worden gemitigeerd.

7. Bij complexe risico's: hoe beoordeelt een onafhankelijke expert het risico van het voorstel en de risicobeheersende en risicomitigerende maatregelen van Rijk?

- De adviseur voor de RMR voor het financieel toezicht is het Cft.
- Het Cft heeft getoetst en geadviseerd op basis van de uitvoeringsrapportages van Curaçao.
- Het Cft geeft geen oordeel over de risico's voor het Rijk, noch over de voorziening tot risicocompensatie.

<u>Vormgeving</u>

8. Welke premie wordt voorgesteld en hoeveel wordt doorberekend aan de eindgebruiker? Is deze premie kostendekkend en marktconform. Zo nee, hoeveel budgettaire ruimte wordt het door het vakdepartement specifiek ingezet?

- De liquiditeitsleningen worden verstrekt tegen een rentetarief van 0%. In dit tarief ziet een risicopremie verwerkt, gelet op het negatieve rentetarief dat Nederland momenteel betaalt bij de emissie van nieuwe schuldtitels.

9. Hoe wordt de risicovoorziening vormgegeven?

- Er is momenteel geen sprake van een begrotingsreserve. Mede gelet op de onvoorspelbaarheid van de covid-19 pandemie, is ervoor gekozen de liquiditeitsleningen tot april 2022 te laten lopen. Alsdan wordt beoordeeld of en zo ja op welke wijze de leningen zullen worden geherfinancierd, eventueel met een bijbehorende begrotingsreserve.

10. Welke horizonbepaling wordt gehanteerd (standaardtermijn is maximaal 5 jaar)?

- De leningen hebben de vorm van renteloze bulletleningen en lopen in april 2022 af. Dit betekent dat er gedurende deze periode geen sprake is van rente en aflossingsverplichtingen. Alleen aan het einde van de termijn zou deze leningen moeten worden afgelost. Het Cft heeft geadviseerd de leningen na deze periode van twee jaar te herfinancieren en dan om te zetten in een sinking bond. Zo kan over twee jaar de totaal gegeven liquiditeitssteun geherfinancierd worden waarbij op dat moment de passende aflossingstermijnen en overige voorwaarden kunnen worden bepaald. Vanzelfsprekend zal te zijner tijd hierover het C(A)ft om advies worden gevraagd.
- Volgens het Nederlandse kabinet kan Curaçao de huidige crisis niet te boven komen zonder een substantiële versterking van de reeds vóór de crisis bestaande kwetsbare economische structuur van het land. Nederland heeft bij de Tweede tranche reeds aangekondigd dat structurele hervormingen over de volle breedte van de economie noodzakelijk zijn en als voorwaarde zullen worden verbonden aan verdere liquiditeitssteun. Nederland zal Curaçao hierbij ook bijstaan. De inzet van deze exercitie is dat de economie van Curaçao in 2027 zodanig versterkt is dat het land zijn autonomie kan dragen.

11. Wie voert de risicoregeling uit en wat zijn de uitvoeringskosten van de regeling?

- De liquiditeitssteun is verstrekt door het Agentschap van het Ministerie van Financiën in opdracht van het Ministerie van BZK. De uitvoeringskosten die hiermee gepaard gaan zijn gelijk aan de kosten voor incidentele leningen. In dat geval komen er geen extra kosten omdat het werkzaamheden zijn die de RHB al uitvoert. Deze kosten worden (deels) gedekt door het verschil tussen de negatieve rente die geldt voor Nederland en de rente van 0% voor Curaçao.

12. Hoe wordt de regeling geëvalueerd, welke informatie is daarvoor relevant evaluatie en hoe wordt een deugdelijke evaluatie geborgd?

- De rol van het Cft blijft onverminderd van kracht. Dit houdt in dat het Cft de RMR tijdig informeert over de financiële situatie van de landen en bij ieder advies ten behoeve van liquiditeitssteun aangeeft of de landen in staat zijn om deze terug te betalen. De risicoregeling wordt 2 jaar na verstrekking geëvalueerd.