

Toetsingskader Risicoregelingen
Rijksoverheid: Liquiditeitssteun zesde
tranche aan Curaçao (voor het derde
kwartaal 2021)

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 vanaf april 2020 als partner binnen het Koninkrijk zoveel mogelijk bijgestaan.
- In de Rijksministerraad van 9 april 2020 is, conform het advies van het College 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 mei². 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 komen³. Curaçao heeft op 20 mei 2020 met deze voorwaarden ingestemd⁴ waarna de liquiditeitssteun is verstrekt in de vorm van een lening onder dezelfde voorwaarden als die voor de leningen voor de eerste tranche⁵.
- 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 Rijksministerraad 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.⁶
 - In de Rijksministerraad 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.
- De vierde tranche liquiditeitssteun heeft betrekking op de liquiditeitsbehoefte van Curaçao voor het eerste kwartaal 2021.
 - In de Rijksministerraad van 18 december is besloten tot het vaststellen van voorwaarden behorende bij de vierde tranche zonder aanvullende liquiditeitssteun te vertrekken. Mede als gevolg van de ontvangsten van de eerste drie tranches liquiditeitssteun sloot Curaçao het jaar 2020 af met een positief liquiditeitssaldo. Op basis van de adviezen van het Cft op 8 december 2020 en 1 februari jl. bleek dat er voor het eerste kwartaal 2021 geen aanvullende liquiditeitssteun nodig is. In deze behoefte kan volledig worden voorzien door middel van het saldo liquiditeiten per 1 januari 2021.
- De vijfde tranche liquiditeitssteun heeft betrekking op de liquiditeitsbehoefte van Curaçao voor het tweede kwartaal 2021.
 - Voor Curaçao heeft het Cft geconstateerd dat het land nog over voldoende middelen beschikt voor het tweede kwartaal van 2021 en dat derhalve de liquiditeitsbehoefte nihil is. In de Rijksministerraad van 26 maart is, conform het advies van het Cft, besloten geen additionele liquiditeitssteun te verstrekken.

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

⁶ Kamerstukken II 2019/20, 35420, nr. 177

- De zesde tranche liquiditeitssteun -€ 82,3 miljoen- (oftewel ANG 168 miljoen) heeft betrekking op het derde kwartaal 2021. In de Rijksministerraad van 18 juni 2021 ligt een voorstel tot het verstrekken van de zesde tranche liquiditeitssteun via twee opeenvolgende deelbetalingen. De Rijksministerraad is daarbij verzocht om de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties te machtigen om in overleg met de minister-president en de minister van Financiën te beoordelen of aan de voorwaarden is voldaan voor verstrekking van de deeltranches (deelbetalingen).
 - De eerste deelbetaling betreft een bedrag van € 37,0 miljoen (oftewel ANG 75,5) voor de liquiditeitsbehoefte van Curaçao voor de eerste helft van het derde kwartaal 2021 en wordt verstrekt als Curaçao naar het oordeel van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in overleg met de minister-president en de minister van Financiën heeft voldaan aan de voorwaarden verbonden aan de eerste deeltranche.
 - De tweede deelbetaling betreft een bedrag van € 45,3 miljoen (oftewel ANG 92,5) voor de liquiditeitsbehoefte van Curaçao voor de tweede helft van het derde kwartaal. De tweede deelbetaling wordt verstrekt als Curaçao naar het oordeel van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in overleg met de minister-president en de minister van Financiën heeft voldaan aan de voorwaarden voor de tweede deeltranche.
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 vanaf april 2020 zoveel mogelijk bijgestaan met liquiditeitssteun en noodhulp als partner binnen het Koninkrijk.
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 leningen geldt het kader van de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Rft) en artikel 29 van Statuut voor het Koninkrijk der 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 voor die lening. 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 gaan 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. Twee jaar na verstrekking van de eerste tranche liquiditeitssteun (uiterlijk 10 april 2022 en voor de liquiditeitslening 6e tranche derhalve over minder dan 1 jaar), wordt de mogelijke herfinanciering van de lening bekeken.

Risico's en risicobeheersing

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 een bedrag van € 82,3 miljoen (oftewel ANG 168 miljoen) voor de zesde tranche verstrekt aan Curaçao door Nederland. De verstrekking geschiedt via twee deelbetalingen (deeltranches).
 - De eerste deelbetaling betreft een bedrag van € 37,0 miljoen (oftewel ANG 75,5) voor de liquiditeitsbehoefte van Curaçao voor de eerste helft van het derde kwartaal 2021 en wordt verstrekt als Curaçao naar het oordeel van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in overleg met de Minister-president en de Minister van Financiën heeft voldaan aan de voorwaarden verbonden aan de eerste deeltranche.
 - De tweede deelbetaling betreft een bedrag van € 45,3 miljoen (oftewel ANG 92,5) voor de liquiditeitsbehoefte van Curaçao voor de tweede helft van het derde kwartaal. De tweede deelbetaling wordt verstrekt als Curaçao naar het oordeel van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in overleg met de Minister-president en de Minister van Financiën heeft voldaan aan de voorwaarden voor de tweede deeltranche
- De bovengenoemde lening voor de zesde tranche liquiditeitssteun (twee deelbetalingen) wordt in ANG verstrekt waardoor er door Nederland 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).⁷ 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.

⁷ 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 default risico 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 lening gedeeltelijke (of niet) terugbetaald worden. In april 2022 zal de solvabiliteit van Curaçao aan het einde van de looptijd van de lening opnieuw beoordeeld worden. Door het verstrekken van de liquiditeitstranche worden evenwel impliciet de wanbetalingsrisico's op andere leningen die Nederland heeft uitstaan bij Curaçao verkleind.
6. Welke risico beheersende en risico mitigerende maatregelen worden getroffen om het risico voor het Rijk te minimaliseren? Heeft de budgettaire verantwoordelijke minister voldoende mogelijkheden tot beheersing van de risico's, ook als de regeling op afstand van het Rijk wordt uitgevoerd?
- Curaçao heeft ingestemd met de instelling van het Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling (COHO) dat het land ondersteunt en monitort, zonder daarbij formele bevoegdheden over te nemen die bij de organen van de landen berusten. Het COHO ondersteunt Curaçao bij het doorvoeren van structurele hervormingen. Tot het moment dat de wet COHO is geïmplementeerd neemt de Tijdelijke Werkorganisatie (TWO) van BZK deze taak op zich.
 - 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 verkleind. Over minder dan een jaar [uiterlijk 10 april 2022] wordt bezien of er eventueel verlenging van de leningen (mogelijk tegen andere leenvoorwaarde) plaatsvindt.
7. Bij complexe risico's: hoe beoordeelt een onafhankelijke expert het risico van het voorstel en de risico beheersende en risico mitigerende 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 heeft geen oordeel over de risico's voor het Rijk, noch over de voorziening tot risicocompensatie.

Vormgeving

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 liquiditeitslening wordt verstrekt tegen een rentetarief van 0%. In dit tarief zit een risicopremie verwerkt, gelet op het negatieve rentetarief dat Nederland ten tijde van het verstrekken van deze middelen 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 alle liquiditeitslening tot april 2022 te laten lopen. Dan wordt beoordeeld of en zo ja op welke wijze de lening zal worden geherfinancierd, eventueel met een begrotingsreserve.
10. Welke horizonbepaling wordt gehanteerd (standaardtermijn is maximaal 5 jaar)?

- De lening heeft de vorm van een renteloze bulletlening en loopt 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 moet deze lening worden afgelost. Het Cft heeft geadviseerd de lening na deze periode die over circa een jaar afloopt te herfinancieren en dan om te zetten in een sinking bond. Zo kan over minder dan een jaar de totaal gegeven liquiditeitssteun geherfinancierd worden waarbij op dat moment de passende aflossingstermijnen en overige voorwaarden worden bepaald. Nederland en Curaçao zullen hierover uiterlijk 6 maanden voor het aflopen van de lening in overleg treden. Vanzelfsprekend zal te zijner tijd hierover het Cft tijdig 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 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 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 economisch weerbaarder is.

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

- De liquiditeitssteun is verstrekt door het Ministerie van BZK. De uitvoeringskosten die hiermee gepaard gaan zijn zeer beperkt en maken onderdeel uit van de reguliere apparaatskosten.

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 twee jaar na verstrekking van de eerste tranche liquiditeitssteun die op 9 april 2020 heeft plaatsgevonden geëvalueerd. Derhalve zal over minder dan een jaar de evaluatie plaatsvinden.