

Toetsingskader Risicoregelingen
Rijksoverheid: Herfinanciering van de
liquiditeitsleningen met einddatum 10
april 2022 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 tekort. De Covid-19 pandemie heeft de problemen die er waren alleen maar vergroot. Zo kromp de Curaçaose economie in 2020 naar schatting met 18%.¹ 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. Over de steun in de vorm van liquiditeitsleningen is uw Kamer regelmatig geïnformeerd.²
- Dit toetsingskader gaat over het voorgenomen besluit van de Rijksministerraad (RMR) op 25 maart 2022 tot het herfinancieren van de liquiditeitsleningen die is verstrekt aan Curaçao door Nederland, de lening hebben betrekking op de periode vanaf april 2020 en april 2022. De leningen hebben verschillende startdata beginnende vanaf april 2020. De liquiditeitsleningen hebben wel allemaal dezelfde einddatum namelijk 10 april 2022. In totaal is met deze liquiditeitsleningen een bedrag van ANG 911 miljoen (EUR 448,2 miljoen) verstrekt aan Curaçao. Met de herfinanciering wordt de looptijd van deze leningen verlengd door de in verschillende tranches verstrekte desbetreffende liquiditeitsleningen aan Curaçao samen te voegen in één lening van nominaal ANG 911 miljoen (EUR 448,2 miljoen). De eerder voorziene einddatum van 10 april 2022 wordt verzet naar 10 oktober 2023.³
- Bij het uitblijven van de voorgestelde herfinanciering moet Curaçao op 10 april 2022 een totaalbedrag van ANG 915,5 miljoen (EUR 441,7 miljoen) voldoen aan Nederland. Deze schuld is omvangrijk (18,6% van het Curaçaose bbp), vooral gelet op de grootte van de Curaçaose economie.⁴ Het opeisen van deze schuld op 10 april 2022 betekent een mogelijk in gebreke komen van betaling (default) van Curaçao. Mede gelet op de relatieve grote omvang van de schuld en het feit dat het herstel van de crisis nog niet is afgelopen, wordt voorgesteld de schuld te herfinancieren.

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

- Nederland kan de eerder gegeven liquiditeitsleningen herfinancieren 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 (liquiditeitsleningen) en noodhulp als partner binnen het Koninkrijk. De herfinanciering ligt in het verlengde hiervan. Met de herfinanciering worden de liquiditeitsleningen, die zijn verstrekt op basis van artikel 36, samengebracht (omgezet) in één lening met dezelfde totale nominale waarde als de liquiditeitsleningen aan Curaçao en een looptijd van 18 maanden.

3. Is het voorstel voor de risicoregeling:

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

- Het "in de markt dekken" betekent dat Curaçao op eigen initiatief financiering zou moeten aantrekken 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

¹ Het betreft een schatting van de economische krimp (daling van het reële bbp) door de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten. De daadwerkelijk bbp-cijfers worden een aantal jaren na het desbetreffende jaar definitief vastgesteld. Bron: CBCS, Quarterly Bulletin 2021-II, December 2021

² Kamerstukken II 2019/20, 35420, 2020–2021, 35420

³ Voor wat betreft de 1^e tot en met de 7^e tranche is voor de omzetting naar euro uitgegaan van de realisatiekoersen voor de desbetreffende begrotingsjaren.

⁴ Raming van het nominale bbp in 2021 is ANG 4910 miljoen. Bron: Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten, Quarterly Bulletin 2021-II, December 2021

van de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Rft) en van 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 begiftigen in tegenstelling tot het herfinancieren tot oktober 2023 (oftewel het met 18 maanden herfinancieren). Dit doet echter geen recht aan de eigen verantwoordelijkheid die de regering van Curaçao draagt voor de staat van de economie en de landsbegroting.
 - Een ander instrument is een rentedragende lening. De RMR heeft evenwel besloten om omwille van de budgettaire druk op Curaçao geen rente in rekening te brengen.
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. Uiterlijk 10 oktober 2023 vindt besluitvorming plaats over eventuele herfinanciering van de leningen (mogelijk tegen andere leenvoorwaarden).

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 ANG 911 miljoen (EUR 448,2 miljoen) aan openstaande schuld geherfinancierd door Nederland aan Curaçao. Daarbij wordt de totale openstaande schuld geherfinancierd via één nieuwe lening aan Curaçao met 10 april 2022 als startdatum en een looptijd tot 10 oktober 2023.⁵
 - De herfinanciering heeft betrekking op de vijf tranches liquiditeitssteun die zijn verstrekt door Nederland aan Curaçao m.b.t. tot de periode vanaf april 2020 tot 10 april 2022. Al deze tranches zijn naar aanleiding van de Covid-19 pandemie verstrekt als noodsteun onder artikel 36 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden.
 - Met de herfinanciering wordt het totaalbedrag aan uitstaande liquiditeitsleningen geherfinancierd via één lening tegen een 0% nominaal renttarief zonder aflossingsverplichtingen.
 - Deze vijf tranches liquiditeitsleningen zijn uitbetaald in USD en de leningen staan nominaal uit in ANG. Hierdoor wordt er door Nederland een wisselkoersrisico gelopen, aangezien de begroting in euro's is. Met de herfinanciering vinden er geen nieuwe geldstromen plaats richting Curaçao.

⁵ Voor wat betreft de 1^e tot en met de 7^e tranche is bij de omzetting van de lokale munteenheid naar eurobedragen de realisatiekoersen gehanteerd voor de desbetreffende begrotingsjaren.

	Curaçao*	
	ANG	EUR
Tranche 1	177	90,3
Tranche 2	204	104,0
Tranche 3	286	136,7
Tranche 4	-	-
Tranche 5	-	-
Tranche 6	168	79,6
Tranche 7	76	37,6
Tranche 8	-	-
Totaal 1^{ste} t/m 8^{ste} tranche	911	448,2
(*) Alle bedragen zijn in miljoenen en afgerond tot 1 decimaal. De Euro-bedragen zijn berekend op basis van de Rijksbegrotingskoersen voor de desbetreffende begrotingsjaren. De Euro-bedragen voor de 1 ^{ste} tot en met de 7 ^e tranche zijn op basis van de realisatiekoers.		

- b. Hoe staan risico en rendement van de regeling tot elkaar in verhouding?
- c. 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 vergroot. De afgelopen jaren is de schuld van Curaçao flink opgelopen. Naar verwachting stijgt de schuldquote van Curaçao mede door de Covid-19 pandemie tot 100,2% bbb in 2021.⁶ Het instorten van de overheidsfinanciën zou een sterk negatief effect op de economie van Curaçao hebben. De kosten van herstel zullen in dat geval vele malen hoger zijn dan de voorgestelde herfinanciering.
- Met de voorziene herfinanciering van de bovengenoemde liquiditeitsleningen aan Curaçao zal het default risico van Curaçao substantieel worden verkleind.
- d. Wat is de inschatting van het risico voor het Rijk in termen van waarschijnlijkheid, impact, blootstellingduur en beheersingsmate?
- Het besluit tot herfinanciering is het resultaat van gesprekken tussen Nederland en Curaçao. Vóór 10 oktober 2023 zal de solvabiliteit van Curaçao opnieuw beoordeeld worden. Gelet op de kwetsbare staat van de overheidsfinanciën en de hoge schuldquote van Curaçao is er een reëel risico dat de leningen op dat moment gedeeltelijk (of niet) terugbetaald kunnen worden. Er is gekozen voor korte termijn herfinanciering (18 maanden) omdat de effecten van de covid-19 pandemie op Curaçao nog aanzienlijk zijn. Hoewel de ontwikkelingen langzaam weer de goede kant op gaan is de financieel-economische draagkracht van de Landen voor rente- en aflossingsverplichtingen nu nog onvoldoende. Gesprekken over langjarige herfinanciering en aflossing (vanaf 10 oktober 2023) zullen daarom tijdig worden gestart. Hierbij zal de aflossingscapaciteit en de schuldquota van Curaçao worden meegenomen. Het streven is om tot lange termijn houdbare afspraken te komen.
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?

⁶ Economische Bureau Amsterdam, ramingen op basis van IMF. Bron: <https://economisch-bureau.shinyapps.io/caribbean-analytics-statistics/>

- De Raad van Ministers van Curaçao heeft ingestemd met de instelling van het Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling (COHO) dat het land ondersteunt bij de uitvoering van de hervormingen zoals afgesproken in het Landspakket Curaçao, zonder daarbij formele bevoegdheden over te nemen die bij de organen van de landen berusten. Het COHO (i.o.), voorheen de Tijdelijke Werkorganisatie (TWO) ondersteunt Curaçao bij het doorvoeren van structurele hervormingen en houdt toezicht op die hervormingen. Het wetsvoorstel ligt nu voor in de parlementen van de betrokken landen.
 - Deze hervormingen, waar Curaçao middels aanvaarding van het Landspakket Curaçao mee heeft ingestemd, 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. Beoogd is dat daardoor de totale economische situatie voor de lange termijn verbetert en het wanbetalingsrisico verkleind wordt. Uiterlijk 10 oktober 2023 vindt besluitvorming plaats over eventuele herfinanciering van de leningen (mogelijk tegen andere leenvoorwaarden).
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 op Curaçao is het College financieel toezicht (Cft).
 - Bij het besluit over de verstrekking van de liquiditeitsleningen tussen april 2020 en maart 2022 heeft het Cft 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 lening wordt verstrekt tegen een rentetarief van 0%. Het rentetarief (inclusief risicopremie) is niet kostendekkend en niet marktconform. De RMR heeft bewust gekozen voor een zachte lening met oog op het voorkomen van additionele budgettaire druk op Curaçao tijdens de herstelfase na de Covid-19 crisis. Daarbij zijn de financieringsrisico's dus niet één op één verdisconteerd in het rentetarief (en de bijbehorende risicopremie).
9. Hoe wordt de risicovoorziening vormgegeven?
- Er wordt geen risicovoorziening vormgegeven. De door de herfinanciering ontstane nieuwe vordering (lening) vervangt de eerdere uitstaande liquiditeitsleningen die via verscheidene tranches zijn verstrekt tussen april 2020 en maart 2022. Alle tranches die tussen april 2020 en april 2022 zijn uitgegeven zijn corona gerelateerd.
10. Welke horizonbepaling wordt gehanteerd (standaardtermijn is maximaal 5 jaar)?
- De lening heeft de vorm van een renteloze bulletlening en loopt in 10 oktober 2023 af, samen met de leningen van mogelijk nog volgende liquiditeitstranches. Dit betekent dat er gedurende deze periode geen sprake is van rente en aflossingsverplichtingen. Nederland zal met Curaçao tijdig voor het aflopen van de leningen in gesprek gaan over de mogelijkheid tot herfinanciering. Dan wordt beoordeeld of en zo ja op welke wijze de lening kan worden geherfinancierd. Zo kan op een later moment mogelijk de totaal gegeven liquiditeitssteun geherfinancierd worden waarbij op dat moment de passende aflossingstermijnen en overige voorwaarden worden bepaald. Vanzelfsprekend zal te zijner tijd hierover het Cft 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 liquiditeitssteun reeds aangekondigd dat structurele hervormingen over de volle breedte van de economie noodzakelijk zijn en

als voorwaarde worden verbonden aan verdere liquiditeitssteun. Het COHO (i.o) zal Curaçao hierbij ook bijstaan. Het doel van dit traject is dat de economie van Curaçao in de toekomst 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. Deze middelen zijn niet-plafondrelevant geboekt. 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 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 aangeeft of de landen in staat zijn om deze terug te betalen.
- De risicoregeling wordt na afloop van de periode waarin Nederland Curaçao noodsteun verleent geëvalueerd. Uiterlijk in 2027.