

Toetsingskader risicoregeling: Omzetting
van de in oktober 2020 verlopen
bulletlening 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 bijgestaan.
- Bij de ontmanteling van de Nederlandse Antillen op 10 oktober 2010 heeft Nederland de schulden van (de collectieve sector van) de Nederlandse Antillen en de eilandgebieden Curaçao en Sint Maarten deels gesaneerd en deels geherfinancierd. De schuldpapieren die Nederland heeft overgenomen van de Nederlandse Antillen en het eilandgebied Curaçao, zijn deels geherfinancierd voor het land Curaçao. Van de leningen die hieruit zijn voortgekomen is op 15 oktober jl. de eerste lening verlopen. Dit betreft een bulletlening van nominaal ca. ANG 82,0 mln. (€ 41,0 mln.) met een looptijd van 10 jaar en een rentepercentage van 2,5%. De volgende schuldsaneringslening verloopt op 2025.
- Dit toetsingskader gaat over het besluit van de Rijksministerraad van 30 oktober 2020 tot de omzetting (verlenging tegen aangepaste leenvoorwaarde) van de per 15 oktober 2020 verlopen bulletlening (€ 41,0 mln.) in een onderhandse lineaire lening met een duur van 15 jaar (te beginnen op 15 oktober 2020), tegen nul rentepercentage, waarbij de eerste drie jaar vrij van aflossing zijn.
- Curaçao ontvangt sinds april 2020 liquiditeitssteun van Nederland om de gevolgen van de pandemie voor de bevolking, het bedrijfsleven en de werkgelegenheid op Curaçao te beperken.¹ Deze liquiditeitssteun is sinds mei 2020 (tweede tranche liquiditeitssteun 2020) niet meer vrijblijvend. Er worden voorwaarden aan gekoppeld, die tot doel hebben de financieel-economische weerbaarheid van Curaçao te vergroten. Ook in dit licht moet dit toetsingskader worden gezien. Door de hervormingen (o.a. het oprichten van de COHO²) wordt de terugbetaalcapaciteit van Curaçao en daarmee het wanbetalingsrisico verkleind op leningen van Nederland aan Curaçao.

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

- Nederland zet de afgelopen lening om 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 laatste tien jaar 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 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.

¹ Kamerstukken II 2019/20, 35420

² Rijkswet Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling

- Een alternatief beleidsinstrument is kwijtschelding van de lening in tegenstelling tot omzetting daarvan. Dit doet echter geen recht aan de eigen verantwoordelijkheid die de regering van Curaçao draagt voor de staat van de economie.
 - Een alternatief is ingebrekestelling van Curaçao door Nederland en de lening direct opeisen. Hierdoor raakt Curaçao in default. Dit verzwakt het verdienvermogen en daarmee ook de houdbaarheid van overheidsfinanciën van Curaçao, en heeft mogelijk negatieve uitstralingseffecten richting externe partijen.
 - Een ander instrument is omzetting met een positief rente percentage in plaats van een nihil rente percentage. 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.

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?
- De omzetting betreft een lening met een nominale waarde van € 41 mln. Daarbij is er geen sprake van het verstrekken van additionele middelen maar een omzetting van een in 10-10-'10 verstrekte lening aan Curaçao.
 - De omzetting geschiedt in ANG, 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).³ 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 minister-president van Curaçao en de staatssecretaris van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties tekenden op 2 november 2020 de overeenkomst welke de regeringen van Curaçao en Nederland (juridisch) bindt aan de uitvoering van de hervormingsmaatregelen in het landspakket Curaçao. Deze maatregelen zijn o.a. gericht op het vergroten van de terugbetaalcapaciteit van Curaçaose regering. Een voorbeeld van dergelijke maatregelen is het substantieel verlagen van de personeelslasten van de (semi)publieke sector. De omzetting van de in oktober 2020 afgelopen bulletlening (uit 10-10-'10) verlicht de korte termijn druk op de overheidsfinanciën en sorteert voor op deze toekomstige vergroting van de terugverdiencapaciteit. Door omzetting wordt namelijk ruimte gecreëerd voor Curaçao om op een later stadium alsnog te voldoen aan de financiële verplichting aan Nederland. In dit latere stadium zal Curaçao namelijk naar verwachting ook een grotere terugbetaalcapaciteit hebben.
- c. Wat is de inschatting van het risico voor het Rijk in termen van waarschijnlijkheid, impact, blootstellingduur en beheersingsmate?

³ https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/rapport_-_kleine_eilanden_grote_uitdagingen_-_eba_-_13052020.pdf

- De achtergrond bij deze omzetting is dat Curaçao onlangs akkoord is met een pakket aan maatregelen dat onder andere tot doel heeft de terugbetaalcapaciteit van de Curaçaose regering te bevorderen. Met de omzetting wordt voorgesorteerd op deze grotere terugverdien capaciteit. Bij de omzetting is een duur van 15 jaar (te beginnen op 15 oktober 2020) afgesproken, tegen nul rentepercentage, waarbij de eerste drie jaar vrij van aflossing zijn.
6. Welke risicobeheersende en risicomitigerende 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?
- Bij de omzetting van de bulletlening is voorzien in een halfjaarlijks aflostermijn. Dit vermindert het wanbetalingsrisico voor het Rijk. Door halfjaarlijkse aflostermijnen is Nederland ook beter in staat de risico's te beheersen en te mitigeren. Dit o.a. doordat Nederland hierdoor minder afhankelijk is van de mate waarin Curaçao meerjarig adequate voorzieningen treft voor terugbetaling van de lening. Zonder tussentijdse aflossingstermijnen loopt Nederland het risico dat Curaçao geen adequate financiële voorzieningen (buffers) heeft opgebouwd op de lening te voldoen.
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.

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 omzetting geschiedt tegen een rentetarief van 0%. In dit tarief zit 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 geen sprake van een begrotingsreserve, gelet op de bovengenoemde mitigerende maatregelen en risicopremie.
10. Welke horizonbepaling wordt gehanteerd (standaardtermijn is maximaal 5 jaar)?
- De lening is een onderhandse lineaire lening met een duur van 15 jaar (te beginnen op 15 oktober 2020), tegen nul rentepercentage, waarbij de eerste drie jaar vrij van aflossing zijn. Na deze drie jaar geldt een halfjaarlijks aflossingstermijn.
 - 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 (financiële) autonomie kan dragen.

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

- De omzetting wordt uitgevoerd door het Agentschap van het ministerie van Financiën in opdracht van 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. De risicoregeling wordt in het jaar dat de lening afloopt (looptijd 15 jaar), geëvalueerd.