

Toetsingskader risicoregeling Ophoging Hypothecaire Lening Winair

Probleemstelling en rol van de overheid

1. Wat is het probleem dat aanleiding is voor dit beleidsvoorstel?
Op dit moment is er slechts één bedrijf dat personenvervoer aanbiedt voor mensen van en naar Saba en Sint Eustatius. Dat is Winair. Dit bedrijf is door COVID-19 in financiële problemen gekomen. Het bedrijf is niet in aanmerking gekomen voor de NOW of andere Nederlandse Covid-19 regelingen, omdat het gevestigd is in het land Sint Maarten. Op 31 december 2020 heeft het Rijk een hypothecaire lening afgesloten met Winair om direct faillissement af te wenden. Als het bedrijf failliet gaat, raken Saba en Sint Eustatius afgesloten van de buitenwereld. Er is dan geen aanbieder van personenluchtvervoer van en naar de eilanden meer. De afgelopen periode is onderzocht of deelneming in Winair als instrument het best in staat is om de bereikbaarheid van Saba en Sint Eustatius als publiek belang te borgen. Dat bleek niet het geval. Daarop verkent de minister van Infrastructuur en Waterstaat het instrument openbaredienstverplichting en werkt dit juridisch en financieel verder uit. Dit instrument stelt de overheid in staat om voorwaarden aan de hoogte van de ticketprijzen en de vluchtfrequenties te stellen. Het duurt ongeveer twee jaren om een structurele oplossing voor te bereiden. In de tussentijd blijft de bereikbaarheid van Saba en Sint Eustatius afhankelijk van Winair. Het Rijk voorziet dat met het ophogen van de hypothecaire lening de status quo gehandhaafd kan blijven tot het moment dat het structurele instrument kan worden ingezet.
2. Waarom rekent de centrale overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen?
Het is belangrijk dat alle Nederlandse gemeenten goed zijn verbonden. Wanneer delen van Nederland afgesloten dreigen te raken van de buitenwereld is het aan de centrale overheid om in te grijpen wanneer er geen lagere overheden in staat zijn om dit te doen. Ophoging van de hypothecaire lening dient als tussenoplossing. Zo kan het Rijk een structurele oplossing uitwerken om de bereikbaarheid van Saba en Sint Eustatius te borgen. Op dit moment wordt het instrument 'openbaredienstverplichting' uitgewerkt.
3. Is het voorstel voor de risicoregeling:
 - a) ter compensatie van risico's die niet in de markt kunnen worden gedekt, en/of Ja. Winair heeft in 2020 tevergeefs getracht marktpartijen te vinden om een lening af te sluiten of eigen vermogen aan te trekken. Het eigen vermogen en de solvabiliteitsratio van het bedrijf geven geen aanleiding om te vermoeden dat de markt op dit moment wel risico's wil dekken. Daar komt bij dat het eerste hypotheekrecht reeds is gevestigd door de Staat, zodat een dergelijke zekerheid aan de markt niet meer aan te bieden valt.
 - b) het beste instrument waarmee een optimale doelmatigheidswinst kan worden bewerkstelligd ten opzichte van andere beleidsinstrumenten?
Het betreft een aanpassing van een eerder getroffen risicoregeling. Bij het aangaan van de betreffende regeling zijn meerder opties afgewogen (onder andere lening vanuit de private markt en een gift). De conclusie daarbij is geweest dat met deze regeling de kans op terugbetaling aan het Rijk het grootst is – en daarmee de financiële consequenties voor het Rijk het kleinst – terwijl het doel (het borgen van de bereikbaarheid van deze eilanden) geborgd blijft. Bij de afweging om deze regeling aan te passen (door het bedrag van de lening eenmalig te verhogen) is deze conclusie nog steeds leidend geweest. Voor de langere termijn worden momenteel de voorbereidingen getroffen om een openbaredienstverplichting op te zetten. Deze openbaredienstverplichting heeft geen directe invloed op de risico's rond de terugbetaling van deze lening, maar zorgt wel voor een structurelere borging van het publiek belang om Sint Eustatius en Saba bereikbaar te houden.
4. Op welke wijze wordt het nieuw aan te gane risico gecompenseerd door risico's vanuit andere risicoregelingen binnen de begroting te verminderen?
De lening wordt op kasbasis beschikbaar gesteld vanuit de begroting HXII Infrastructuur en Waterstaat, artikel 17. De middelen worden, inclusief rente van 4,41%, terugverwacht in 2024 en in die jaren ook als ontvangst op de begroting ingeboekt. Het default risico wordt daarmee op voorhand genomen. De risico's van de andere risicoregelingen op de

begroting worden niet verminderd. De regeling betreft het verstrekken van een lening waarvoor naar huidig inzicht voldoende onderpand is, daarmee is het risico voor deze individuele regeling beperkt.

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?
Het betreft een ophoging van een lening van USD 3 mln. Die wordt nu opgehoogd tot USD 4,5 mln. Er komt dus USD 1,5 mln. bij. Het totale risico bedraagt maximaal de het verleende bedrag plus de geaccumuleerde rente. De lening wordt terugbetaald in dollars, dus er is ook een wisselkoersrisico. Met het verstrekken van de hypothecaire lening wordt de operatie van Winair naar verwachting gegarandeerd totdat ik een ander instrument kan inzetten om de bereikbaarheid van Saba en Sint Eustatius structureel te borgen. Daartoe werk ik nu een openbaredienstverplichting uit.
 - b) Hoe staan risico en rendement van de regeling tot elkaar in verhouding?
Voor het ophogen van de bestaande hypothecaire lening worden de huidige voorwaarden waaronder de reeds verstrekte lening is afgesloten voortgezet. Daarmee blijft de rente 4,41%. Het onderpand voor de hypotheek is gewaardeerd op 6,5 mln USD en de executiewaarde op 4,5 mln USD. Met de ophoging van de lening wordt de executiewaarde niet overschreden. Het risico bij deze regeling is dat mogelijk een situatie optreedt waarbij WinAir niet in staat is om de lening terug te betalen. Het onderpand voor deze lening dekt dit risico naar huidig inzicht voldoende af.
 - c) Wat is de inschatting van het risico voor het Rijk in termen van waarschijnlijkheid, impact, blootstellingduur en beheersingsmate?
Wegens hypothecair onderpand is het risico voor het Rijk beperkt. De blootstelling is de looptijd van de lening, in eerste instantie 36 maanden. De middelen worden, inclusief rente van 4,41%, terugverwacht in 2024. De verwachte ontvangsten worden ingeboekt in de begroting van IenW. Voor beheersing is gekozen voor hypothecair onderpand. Het luchthavengebouw is een minder courant pand. De lening is daarom gemaximeerd op USD 4,5 mln. Het luchthavengebouw is getaxeerd op een marktwaarde van USD 6,5 mln, en een veiling/executie waarde van USD 4,5 mln. Het Rijk verwacht dat met deze eenmalige ophoging, de status quo met betrekking tot de bereikbaarheid van Saba en Sint Eustatius kan worden gewaarborgd, tot het moment dat een nieuw instrument structureel kan worden ingezet. Op dit moment wordt daartoe een openbaredienstverplichting uitgewerkt.
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?
Het verkrijgen van hypothecair onderpand en uitgebreide leningdocumentatie, inclusief rapportageverplichtingen, reduceren het risico.
7. Bij complexe risico's: hoe beoordeelt een onafhankelijke expert het risico van het voorstel en de risicobeheersende en risicomitigerende maatregelen van Rijk?
Bij de initiële lening is er een inschatting vanuit het Projectteam Steunverzoeken Individuele Bedrijven van het ministerie van EZK gemaakt. De mogelijke alternatieven zijn op een rij gezet. Hypothecaire lening is het minst risicovol. Daarom worden ook geen aanvullende risicomitigerende maatregelen getroffen.

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?

Het betreft een lening met een rente van 4,41%. Dit is marktconform en kostendekkend, de rente wordt doorberekend aan Winair.

9. Hoe wordt de risicovoorziening vormgegeven?

De uitgaven voor de lening zijn ingepast binnen de kaders van HXII, artikel 17. Het geleende bedrag wordt aan het einde van de looptijd van de lening (2024) in één termijn terugbetaald inclusief geaccumuleerde rente. Het default risico is op kasbasis op voorhand genomen. Er wordt daarom geen separate voorziening getroffen.

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

18 maanden met optie tot verlenging tot 6 jaar.

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

IenW voert de regeling uit en de kosten zijn zéér beperkt.

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

De evaluatie loopt mee in de beleidsdoorlichting van artikel 17 luchtvaart, welke is voorzien in 2023. Het is niet mogelijk om voor die tijd voldoende informatie te krijgen voor een deugdelijke evaluatie.