

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

Op 6 september 2017 trok orkaan Irma over het Caribisch gebied. De orkaan veroorzaakte enorme schade op het eiland Sint Maarten. Duidelijk is dat de orkaan zo veel schade heeft aangericht dat het economisch leven op Sint Maarten grotendeels tot stilstand is gekomen. Een van de gevolgen daarvan is dat de inkomsten van de overheid uit de belangrijkste economische activiteit, het toerisme, zijn weggevallen. Daarnaast is er te beperkt sprake van belastinginning. Dit is een structureel probleem. Nederland heeft op basis van artikel 36 van het Statuut (dat bepaalt dat de landen in het koninkrijk elkaar hulp en bijstand verlenen) de mogelijkheid om liquiditeitssteun te verlenen. Het besluit hiertoe is voor het jaar 2018 genomen in de RMR van 6 juli 2018.

- In de RMR van 6 juli 2018 is afgesproken dat het de gezamenlijke inzet zal zijn om komende liquiditeitssteun via een programma (een zgn. 'Development Policy Operation' (DPO) bij de Wereldbank te laten verlopen. Hiermee wordt verlening van de liquiditeitssteun gekoppeld aan stappen in de wederopbouw en noodzakelijke hervormingen op Sint Maarten.
- Op 7 november 2018 heeft BZK aan het College financieel toezicht (Cft) verzocht om voor de tweede tranche liquiditeitssteun de tweede uitvoeringsrapportage en het formele verzoek van Sint Maarten te toetsen op in ieder geval:
 - Of de hoogte van de door Sint Maarten verzochte liquiditeitssteun voldoende onderbouwd is en hiermee als realistisch wordt gezien;
 - Welke gevolgen de toekenning van liquiditeitssteun in de vorm van een lening heeft op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën van Sint Maarten.
- Het Cft heeft bij het toetsen van de bovenstaande criteria het volgende kader gebruikt:
 - Op basis van de tweede uitvoeringsrapportage (kwartaalrapportage) is gekeken naar de hoeveelheid liquide middelen waarover Sint Maarten beschikt. Hierbij is rekening gehouden met reeds gereserveerde middelen voor andere doeleinden. De hoogte van de verzochte liquiditeitssteun is tevens vergeleken met de afname van de liquide middelen aan de hand van de maandelijkse rapportages. Het Cft acht het gevraagde bedrag van ANG 32,9 mln. als realistisch en voldoende onderbouwd.
- De RMR is op 23 november 2018 akkoord gegaan met het verzoek van Sint Maarten voor een tweede tranche liquiditeitssteun en conform advies van het Cft om een bedrag van ANG 32,9 mln. beschikbaar te stellen aan Sint Maarten. Tijdens deze RMR is geen besluit genomen over de manier waarop dit bedrag aan Sint Maarten beschikbaar wordt gesteld. De staatssecretaris van BZK en de minister van Financiën hebben vervolgens afgesproken dat dit ambtelijk wordt uitgewerkt.
- Waar eerdere tranches liquiditeitssteun voor Sint Maarten zijn gefinancierd als lening vanuit de wederopbouwmiddelen/trust fund, heeft BZK nu als wens geuit de tweede tranche liquiditeitssteun te verlenen door gebruikmaking van het instrument 'lopende inschrijving'. Dit instrument is niet eerder gebruikt voor liquiditeitssteun en is tot nu toe ingezet voor ondersteuning van de kapitaaldienst (i.e. investeringen en niet dekking van lopende kosten). In het geval van gebruik van dit instrument voor liquiditeitssteun hebben de staatssecretaris van BZK en de minister van Financiën als volgt bepaald: dit instrument wordt in dat geval aangemerkt als een risicoregeling en het 'toetsingskader risicoregelingen' (bijlage II bij de begrotingsregels van het kabinet Rutte III) is hierop van toepassing.

Gegeven het bovenstaande is BZK indiener van het beleidsvoorstel en is er sprake van een risicoregeling met een potentieel effect op de rijksbegroting, bijvoorbeeld het geval dat Sint Maarten de verleende liquiditeitssteun niet zou kunnen terugbetalen of herfinancieren. Conform de begrotingsregels wordt er daarom een risicoregeling opgenomen op de begroting van BZK. Tegelijkertijd geldt bij de inzet van het instrument lopende inschrijving het volgende: indien het Cft Sint Maarten positief adviseert over het aantrekken van een geldlening, zal Nederland zich automatisch inschrijven op de Sint Maartense obligaties. Dit is vastgelegd in het Statuut en de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten. Het is daarom cruciaal om voorafgaand hieraan een goede inschatting te maken van de risico's voor de rijksbegroting en de bijbehorende borgingsmaatregelen. Zie ook hieronder. De liquiditeitsbehoefte voor 2018 werd aanvankelijk geraamd op € 100 mln. De werkelijke behoefte voor het jaar 2018 blijkt, op basis van gerealiseerde cijfers, ongeveer de helft daarvan. Voor het jaar 2019 is het Cft gevraagd om met een nieuwe raming te komen. Deze is afhankelijk van de 4^{de} uitvoeringsrapportage van het jaar 2018, die medio februari 2019 beschikbaar is. Het Cft heeft BZK begin maart 2019 geïnformeerd met een raming van de totale liquiditeitsbehoefte te komen voor het jaar 2019. Het Cft heeft de totale liquiditeitsbehoefte voor 2019 geraamd op ANG 67,2 mln.

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

Gegeven de impact van de orkaan Irma op Sint Maarten heeft het kabinet zich tot doel gesteld Sint Maarten te helpen met noodhulp en wederopbouw. Dit heeft brede steun vanuit de Tweede Kamer. Nederland kan liquiditeitssteun bieden o.b.v. artikel 36 van het Statuut, waarin wordt bepaald dat de landen elkaar hulp en bijstand verlenen.

Voor het jaar 2017 heeft Sint Maarten liquiditeitssteun gekregen (totaal € 22,79 mln.). Sint Maarten heeft in april 2018 de RMR verzocht om liquiditeitssteun voor het jaar 2018. Sint Maarten diende eerst een begroting te presenteren en haar liquiditeitsbehoefte diende voorzien te zijn van advies van het Cft. Daaraan is voldaan en er is een eerste tranche liquiditeitssteun over het eerste kwartaal van 2018 verleend door middel van een renteloze lening uit de middelen bestemd voor wederopbouw (€ 15,3 mln.).

Hierbij wordt verwezen naar de RMR-besluiten van 2017-11-24, 2018-01-19, 2018-02-02, 2018-02-16, 2018-07-06, 2018-11-23.

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 Sint Maarten op eigen initiatief financiering aantrekt op de kapitaalmarkt. Dat is momenteel niet mogelijk, gegeven de financiële situatie van het land. De inzet van het instrument lopende inschrijving betekent dat de financieringskosten voor Sint Maarten substantieel lager zullen zijn. Het is niet mogelijk om een actuele marktrente hieraan te koppelen, temeer volgens de Rijkswet financieel toezicht Nederland altijd dient mee in te schrijven bij een lopende inschrijving.

Een mogelijke vergelijking zou kunnen worden gemaakt met Aruba waar Nederland niet de verplichting heeft om automatisch in te schrijven. Gerealiseerd moet worden dat Aruba 1000 km verderop ligt en afgelopen decennia geen schade heeft opgelopen door een natuurramp. Aruba leent momenteel tegen een rentepercentage van 6,5%. Aruba krijgt een korting van plusminus ruim 2% omdat de Rijksministerraad (Nederland feitelijk) uiteindelijk de verantwoordelijkheid draagt. De buitenlandse investeerders zien dat als risico mitigerende maatregel.

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

Een alternatief voor het bovenstaande is het verlenen van liquiditeitssteun vanuit de gereserveerde middelen voor wederopbouw/trustfund. Deze optie introduceert geen nieuwe risico's voor de rijksbegroting. Liquiditeitsleningen verstrekken via het trustfund leidt tot een verlaging van middelen ten behoeve van de wederopbouw en doet dus afbreuk aan de wens om te komen tot versterking van de economie. Dit zal dus eveneens niet bijdragen aan de terugbetalingscapaciteit van het land Sint Maarten. BZK acht dekking vanuit trustfund dan ook ongewenst. Andere dekking specifiek of generaal is niet voorhanden.

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. De bestaande risicoregeling is verbonden aan een lening t.b.v. Land Aruba. Deze heeft een eigen looptijd en kan niet vroegtijdig worden afgerond. Daarom wordt vanuit wederopbouwmiddelen op de Aanvullende Post, een voorziening getroffen van 3% van het totaal middels lopende inschrijving (met een maximum van € 100 mln.) verleende bedrag aan liquiditeitssteun als risicocompensatie. Deze voorziening wordt gedekt uit de wederopbouw/middelen die beschikbaar zijn voor Sint Maarten.

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?
Voor het jaar 2018 heeft het Cft de totale liquiditeitsbehoefte geraamd op ANG 120 mln.
Voor het jaar 2019 heeft het Cft de totale liquiditeitsbehoefte geraamd op ANG 67,2 mln.

Afgesproken is om een plafond van € 100 mln. af te spreken als het gaat om liquiditeitssteun voor de jaren 2018 en 2019.

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

Met betrekking tot de risico's wordt de RMR bij ieder tranche geadviseerd door het Cft. Het Cft en de RMR hebben aanvullende eisen gesteld aan Sint Maarten als het gaat om de schuldenplafond. Daarnaast wordt op de Aanvullende Post, 3% van de liquiditeitssteun gereserveerd. Voor 21 december 2020 wordt bezien of deze voorziening beëindigd kan worden.

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

- Sinds 10-10-10 heeft Sint Maarten altijd en tijdig zijn renteverplichtingen aan Nederland voldaan, ook in nasleep van de orkaan Irma.
- Op 7 november 2018 heeft BZK aan het Cft verzocht om ten behoeve van de tweede tranche liquiditeitssteun de tweede uitvoeringsrapportage en het formele verzoek van Sint Maarten te toetsen op in ieder geval:
 - Of de hoogte van de liquiditeitssteun voldoende onderbouwd is en hiermee als reëel wordt gezien;
 - Welke gevolgen de toekenning van de liquiditeitssteun in de vorm van een lening heeft op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën.
- Het Cft heeft bij het toetsen van de bovenstaande criteria de volgende kaders gebruikt:
 - Op basis van de tweede uitvoeringsrapportage (kwartaalrapportage) is gekeken naar de hoeveelheid liquide middelen waarover Sint Maarten beschikt. Hierbij is rekening gehouden met reeds gereserveerde middelen voor andere doeleinden. De hoogte van de verzochte liquiditeitssteun is tevens vergeleken de afname van de liquide middelen aan de hand van de maandelijks rapportages. Het Cft acht het gevraagde bedrag van ANG 32,9 mln. als realistisch en voldoende onderbouwd.
 - Bij het beoordelen van de invloed van deze lening op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën is gekeken naar de schuldquote en rentelastnorm. Deze zou na het verstrekken van deze lening stijgen naar 40 % bbb. Het IMF hanteert 40% bbb met een bandbreedte van 5% als gezond voor een eiland economie zoals Sint Maarten. Tevens zal het verstrekken van de lening niet leiden tot een overschrijding van de rentelastnorm.

Algemeen: de leningen via de lopende inschrijving worden uitgegeven door de Agent en de Rijkshoofdboekhouding ziet toe op rente- en afbetalingen. Het overzicht van de leningen is in de begroting van BZK opgenomen. Op de Aanvullende Post is een voorziening voor risicocompensatie – 3% van het plafond van verleende liquiditeitssteun middels lopende inschrijving – opgenomen.

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?

Via de RMR is er een aanvullend kader opgesteld om de risico's te minimaliseren. Het Cft houdt hier toezicht op. Door middel van het DPO-programma zorgt de Wereldbank dat het verbeteren van het financieel beheer versneld wordt uitgevoerd. Met de Wereldbank heeft BZK afgesproken dat de rentebetalingen (van de

leningen voor de lopende inschrijven t.b.v. de liquiditeitssteun) volledig vanuit het trustfonds gedekt worden. Dit geldt voor een kort tijdsbestek waarin SXM behoefte heeft aan een liquiditeitssteun. Aan het begin van het kalenderjaar parkeert Sint Maarten het volledige bedrag dat dat jaar aan Nederland betaald dient te worden op de rekening van de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten.

Op de Aanvullende Post wordt een voorziening voor risicocompensatie opgenomen. Zie ook het antwoord bij vraag 4 en vraag 9.

- Het Cft geeft het onderstaande aan m.b.t. een liquiditeitslening voor het tweede kwartaal van 2018, wat betreft het risico voor de begroting van Sint Maarten (en daarmee ook voor het terugbetalingsrisico):
 - *Het verstrekken van de liquiditeitssteun in de vorm van een lening zal niet leiden tot onhoudbare overheidsfinanciën, uitgaande van acceptabele rente- en aflossingsverplichtingen.*
- Daarnaast stelt het Cft de volgende voorwaarde aan de tranche liquiditeitssteun:
 - *Binnen twee weken na ontvangst van de tweede tranche liquiditeitssteun 2018 van ANG 32,9 miljoen zal Sint Maarten de voor Algemeen Pensioenfonds Sint Maarten gereserveerde liquiditeiten (ANG 20 miljoen) en de voor het uitvoeringsorgaan Sociale en Ziektekostenverzekering gereserveerde liquiditeiten (ANG 7,5 miljoen) aan de betreffende instellingen overmaken.*
- En verbindt het Cft de volgende voorwaarden aan de verlening van artikel 25 Rft (de mogelijkheid voor Sint Maarten om ook in 2019 te kunnen blijven lenen):
 - *De lasten op de gewone dienst worden gemaximeerd op ANG 475 miljoen. Dit betreft een afname van ANG 27 miljoen ten opzichte van de begrote lasten, het tekort op de gewone dienst 2019 wordt gemaximeerd op ANG 61,4 miljoen.*
 - *De afspraken die door Sint Maarten en Nederland zijn gemaakt ten aanzien van justitie dienen meerjarig te worden verwerkt in de begroting 2019 en te worden opgevangen in de op ANG 475 miljoen gemaximeerde lasten.*
 - *Om de schuldquote beheersbaar te houden dient in 2019 maximaal ANG 40 miljoen als lening op de kapitaaldienst te worden begroot. De kapitaaldienst zal geen investeringen bevatten die via het wederopbouwfonds gefinancierd kunnen worden en in ieder geval de investeringen bevatten die noodzakelijk zijn voor justitie en voor het reorganiseren van de belastingdienst.*
 - *Het voorbehoud op de kapitaaldienst wordt voor 2019 gehandhaafd. Pas wanneer de hierop voorgenomen kapitaaluitgaven voldoende worden toegelicht en voldoen aan de SNA criteria kan een eventueel leningsverzoek hiervoor worden beoordeeld door het Cft.*
 - *De afwijking van de normen van artikel 16 van de Rft geldt slechts voor het aangaan van leningen uit hoofde van liquiditeitssteun benodigd voor de tekorten op de gewone dienst. Het Cft zal over ieder verzoek om liquiditeitssteun om advies worden gevraagd.*
 - *Om in de toekomst alsnog de tekorten op de gewone dienst te kunnen compenseren is het noodzakelijk dat Sint Maarten de belastingopbrengsten verhoogt. Daartoe is Sint Maarten voornemens de belastingdienst te herstructureren om onder meer de compliance te vergroten. Sint Maarten zal ieder kwartaal aan het Cft rapporteren over de voortgang en daarbij ten minste ingaan op de onderdelen van de herstructurering zoals beschreven in het Financial Recovery Plan.*
 - *Bij de beoordeling van de ontwerpbegroting 2020 zal worden bezien of kan worden gestart met tekortcompensatie. Alsdan zal de Rijksministerraad besluiten over de periode die voor compensatie van toepassing is, op basis van een voorstel van Sint Maarten en een advies van het Cft.*
 - *Sint Maarten dient maandelijks verantwoording af te leggen aan het Cft over de begrotingsuitvoering, uiterlijk 4 weken na afloop van elke maand (conform huidige werkwijze en format).*

Deze aanvullende voorwaarden van het Cft zijn één op één door de RMR overgenomen. Gelet op de Rijkswet financieel toezicht en de rol van de RMR hierin, kan de bovenstaande voorwaarden gezien worden als risicobeheersende maatregelen.

De Rijkswet financieel toezicht beschikt ook over extra instrumenten indien Sint Maarten zich niet houdt aan de gemaakte afspraken. Dit instrument staat bekend als het geven van een 'aanwijzing'. Hieronder (heel) in het kort de weg naar een aanwijzing:

Artikel 12, tweede en derde lid:

Cft adviseert als begroting niet aan de normen voldoet of uitvoering van de begroting niet aan de normen voldoet. Cft doet aanbevelingen hoe wel kan worden voldaan aan de normen.

Artikel 12, vierde lid:

Regering van het land reageert binnen 14 dagen aan het Cft in hoeverre en op welke wijze rekening wordt gehouden met de aanbevelingen van het Cft en, indien aan de orde, onder vermelding van de termijnen die daarbij in acht zullen worden genomen.

Artikel 12, vijfde lid:

Indien het Cft van oordeel is dat in de reactie als bedoeld in het vierde lid onvoldoende de normen in acht worden genomen of als reactie uitblijft, bericht het Cft de regering en de Staten.

Artikel 13, eerste en tweede lid:

Indien 7 dagen na het bericht als bedoeld in artikel 12, vijfde lid nog niet aan de normen wordt voldaan bericht het Cft de RMR door tussenkomst van Stas BZK. Dit bericht kan vergezeld gaan van een advies voor het geven van een aanwijzing.

Artikel 13, vijfde en zesde lid:

Op een advies als bedoeld in het tweede lid kan de RMR concluderen tot het geven van een aanwijzing. Een aanwijzing geschiedt bij Koninklijk besluit.

Artikel 26 Rft:

Tegen een besluit tot het geven van een aanwijzing staat beroep open.

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

De onafhankelijke expert van de RMR is het Cft.

Kort samengevat komt het hierop neer:

- Het Cft geeft het onderstaande aan m.b.t. een liquiditeitslening voor het tweede kwartaal van 2018, wat betreft het risico voor de begroting van Sint Maarten (en daarmee ook voor het terugbetalingsrisico):
 - *Het verstrekken van de liquiditeitssteun in de vorm van een lening zal niet leiden tot onhoudbare overheidsfinanciën, uitgaande van acceptabele rente- en aflossingsverplichtingen.*

Het Cft heeft alleen getoetst en geadviseerd op de begroting van Sint Maarten en heeft geen oordeel over de risico's voor het Rijk, noch over de voorziening tot risicocompensatie.

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

Er is bij deze risicoregeling geen sprake van een premie.

9. Hoe wordt de risicovoorziening vormgegeven?

Op de Aanvullende Post op de begroting van het ministerie van Financiën wordt een voorziening getroffen met een omvang van 3% van het plafond (= €100 mln.) van deze regeling als risicocompensatie. Deze voorziening wordt gedekt uit de wederopbouwmiddelen die beschikbaar zijn voor Sint Maarten. Het totale bedrag van deze risicovoorziening wordt als dusdanig geormerkt op de Aanvullende Post.

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

Er wordt een looptijd van 30 jaar voor deze leningen gehanteerd. Daarnaast wordt de risicoregeling geëvalueerd voor 1 december 2021. Zie hiervoor het antwoord op vraag 12.

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

De risicoregeling betreft het oormerken van een van een bedrag van €3 mln. van de wederopbouwmiddelen op de Aanvullende Post. Dit wordt uitgevoerd door BZK/KR en FIN/IRF. Dit wordt binnen bestaande capaciteit uitgevoerd.

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 Sint Maarten en bij ieder advies ten behoeve van liquiditeitssteun aangeeft of Sint Maarten in staat is om deze terug te betalen. Daarnaast zal de Wereldbank Sint Maarten de nodige technische expertise bieden in het kader van versneld verbeteren van het financieel beheer.

Voor 1 december 2021 zal deze voorziening geëvalueerd worden. Daarbij wordt bekeken of Sint Maarten tegen die tijd financieel gezond is, geen beroep meer doet op artikel 25 van Rft en geen behoefte meer heeft aan liquiditeitssteun. Op basis van deze evaluatie wordt bezien of, en in welke vorm, de getroffen voorziening nog noodzakelijk is. Daarbij is het uitgangspunt dat de middelen van de risicovoorziening terugvloeien naar de wederopbouw middelen, wanneer de risicovoorziening niet langer noodzakelijk blijft, of op een andere manier wordt ingevuld.

Bijlage 1

hoofdsom	aflossingen	stand	rente	aflossing+rente
15.000.000 jaar		15.000.000	0,90%	
	1 500.000	14.500.000	135.000	635.000
	2 500.000	14.000.000	130.500	630.500
	3 500.000	13.500.000	126.000	626.000
	4 500.000	13.000.000	121.500	621.500
	5 500.000	12.500.000	117.000	617.000
	6 500.000	12.000.000	112.500	612.500
	7 500.000	11.500.000	108.000	608.000
	8 500.000	11.000.000	103.500	603.500
	9 500.000	10.500.000	99.000	599.000
	10 500.000	10.000.000	94.500	594.500
	11 500.000	9.500.000	90.000	590.000
	12 500.000	9.000.000	85.500	585.500
	13 500.000	8.500.000	81.000	581.000
	14 500.000	8.000.000	76.500	576.500
	15 500.000	7.500.000	72.000	572.000
	16 500.000	7.000.000	67.500	567.500
	17 500.000	6.500.000	63.000	563.000
	18 500.000	6.000.000	58.500	558.500
	19 500.000	5.500.000	54.000	554.000
	20 500.000	5.000.000	49.500	549.500
	21 500.000	4.500.000	45.000	545.000
	22 500.000	4.000.000	40.500	540.500
	23 500.000	3.500.000	36.000	536.000

Toetsingskader Risicoregeling Rijksoverheid – Liquiditeitssteun Sint Maarten

24	500.000	3.000.000	31.500	531.500
25	500.000	2.500.000	27.000	527.000
26	500.000	2.000.000	22.500	522.500
27	500.000	1.500.000	18.000	518.000
28	500.000	1.000.000	13.500	513.500
29	500.000	500.000	9.000	509.000
30	500.000	-	4.500	504.500