

Toetsingskader Risicoregelingen
Rijksoverheid: Herfinanciering van de
covidlening met einddatum 10 oktober
2043 aan Aruba

Probleemstelling en rol van de overheid

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

- Nederland heeft sinds 2020 een grote covidlening in tranches verstrekt aan Aruba, na een hulpvraag van Aruba op grond van artikel 36 (hulp en bijstand) van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden. Vanuit die solidariteit heeft Nederland Aruba vanaf april 2020 als partner binnen het Koninkrijk zoveel mogelijk bijgestaan. De in tranches in de jaren 2020 t/m 2022 verstrekte liquiditeitssteun zijn in april 2022 geherfinancierd met één (covid-)lening, met als einddatum 10 oktober 2023.¹ Over de financiële steun is uw Kamer bij elke tranche geïnformeerd.²
- De Covid-19 pandemie had voor Aruba ingrijpende financieel-economische gevolgen en heeft de financieel economische weerbaarheid van het land verzwakt: Zo kromp de Arubaanse economie in 2020 met 24%. Alhoewel sindsdien behoorlijk herstel heeft plaatsgevonden, met een BBP-groei van respectievelijk 27,6% in 2021 en 7,3% in 2022, met name door sterk herstel van het toerisme na opheffing van de coronabeperkingen. Het IMF voorziet gematigde groei van 2,3% dit jaar en vervolgens 1,1% BBP per jaar op de middellange termijn.³
- Dit toetsingskader gaat over het voorgenomen besluit van de Ministerraad (MR) op 25 augustus 2023 tot het herfinancieren van de covidlening met totaalbedrag van AWG 915,5 mln. (EUR 500,3 mln.) die in 2022 is verstrekt aan Aruba door Nederland.⁴
- De RMR heeft bij de eerste herfinanciering in maart 2022 besloten dat het de intentie heeft om deze lening in 2023 langjarig te herfinancieren.⁵

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

- Nederland heeft de eerder gegeven covidleningen verstrekt 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. Op die basis heeft Nederland Aruba vanaf april 2020 zoveel mogelijk bijgestaan met covidleningen en noodhulp als gelijkwaardige partners binnen het Koninkrijk. Deze leningen werden in 2022 kortlopend geherfinancierd met een looptijd tot 10 oktober 2023, omdat de pandemie destijds nog niet ten einde was, met de vastgelegde intentie deze nogmaals te herfinancieren, maar dan langjarig.⁶ Dit is nu aan de orde.
- Op 10 oktober 2023 eindigt de looptijd van de covidlening die Nederland aan Aruba heeft verstrekt. Dit plaatst Aruba voor de keuze om per 10 oktober 2023 deze lening af te lossen of om deze lening te herfinancieren.
- Nederland is bereid tot zulke herfinanciering, waarbij het de intentie is de afspraken over herfinanciering zo vorm te geven dat ook deze bijdragen aan het weerbaar maken van de Arubaanse economie. Tegelijkertijd moet rekening gehouden worden met risico's voor Nederland, gelet op het grote deel van de Arubaanse schuld dat door Nederland is gefinancierd.
- Nederland is bereid tot volledige herfinanciering. Echter, gelet op de omvang van de lening, vraagt Nederland bij herfinanciering - tegen gunstiger voorwaarden dan die op de markt beschikbaar zijn - om de zekerstelling dat financieel toezicht in een rijkswet is geregeld. Er is nog geen rijkswet en er is ook geen akkoord bereikt met Aruba om hier gezamenlijk aan te werken. Daarom wordt meerjarige herfinanciering aangeboden tegen het voor landen met een vergelijkbare creditrating geldend rentetarief. Indien Aruba alsnog akkoord gaat is een tussenoplossing mogelijk middels een kortlopende herfinanciering met een looptijd van maximaal 2 jaar om een rijkswet voor het financieel toezicht tot stand te brengen. Voor deze tussenoplossing zou een indicatief rentepercentage gelden van indicatief 5,1%. Tot slot een

¹ De covidlening is de in april 2022 verstrekte kortlopende herfinanciering van de in verschillende tranches verstrekte liquiditeitsleningen uit de periode 2020-2022.

² Kamerstukken II 2019/20, 35420, 2020-2021, 35420, 35420-484, 35420-477, 35420-471.

³ Internationaal Monetair Fonds, *Kingdom of the Netherlands – Aruba: Staff Concluding Statement of the 2023 Article IV Mission*, via imf.org.

⁴ Omdat de lening is verstrekt in Arubaanse florin is het totaal uitstaande bedrag in euro's aan wisselkoerswijzigingen onderhevig. Het hier genoemde bedrag is berekend op basis van de koers in 2023.

⁵ Kamerstukken 35420-477.

⁶ Deze intentie is destijds gemeld aan de Kamer in Kamerbrief 35420-477.

macro-economische doorrekening door een onafhankelijke partij zoals de centrale bank of het IMF gevraagd, die mogelijk aanleiding kan geven tot maatwerk in de modaliteiten van de lening (aflossingsprofiel, looptijd, etc.).

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 Aruba op eigen initiatief financiering zou moeten aantrekken op de kapitaalmarkt tegen een door kapitaalmarkten vastgestelde rentevergoeding. Eind 2022 heeft Aruba voor AWG 105 mln. financiering aangetrokken binnen het Koninkrijk tegen een effectieve rente van ca. 5,4%.⁷ Bij een financieringsbehoefte met een omvang van AWG 915,5 mln. (EUR 500,3 mln.) is de verwachting echter dat Aruba op de (internationale) kapitaalmarkt een aanzienlijk hogere rente zou moeten betalen, als de markt een dergelijk bedrag al zou willen absorberen. Hierbij speelt mee dat de overheidsfinanciën er minder gunstig voorstaan dan voor de covidpandemie, met een schuldquote van 90,7% BBP in 2022. Het aantrekken van dergelijke grote leningen heeft een negatief effect op de schuldhoudbaarheid door de veel hogere rentelasten.
 - 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 (c.q. schenken) in tegenstelling tot het herfinancieren. Dit zou een structureel negatief budgettair effect hebben voor Nederland en doet geen recht aan de eigen verantwoordelijkheid die de regering van Aruba draagt voor de staat van de economie en de landsbegroting.
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?

- In totaal wordt AWG 915,5 miljoen (EUR 500,3 miljoen) aan openstaande schuld geherfinancierd door Nederland aan Aruba⁸. Zoals bij elke lening, bestaat er het risico dat het land op enig moment niet over de middelen beschikt om de verplichtingen na te komen, een wanbetalingsrisico.
- De leningen staan uit in AWG. 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 Aruba. Als de euro in waarde stijgt ten opzichte van de dollar, kan dit betekenen dat de in florins uitgedrukte betalingen van Aruba minder waard worden in euro's, waardoor Nederland een verlies kan lijden. Dit risico komt voor rekening van Nederland.
- Indien Aruba geen herfinanciering accepteert, zal het de financieringsbehoefte van AWG 915,5 mln. (EUR 500,3 mln.; bijna 14% Arubaans BBP) op de kapitaalmarkt moeten herfinancieren om het totaalbedrag aan Nederland te voldoen. Indien Aruba deze verplichting aan Nederland niet zou kunnen nakomen, betekent dat Aruba in gebreke blijft en er mogelijk een (cross-) default optreedt op de buitenlandse leningen van Aruba. De

⁷ Centrale Bank van Aruba, *Results of the Government of Aruba Bonds Issue*, via <https://www.cbaruba.org/readBlob.do?id=12898>.

⁸ Dit bedrag in euro's wijkt af van het bedrag dat eerder werd gedeeld als gevolg van een gewijzigde wisselkoers. Het leningbedrag van AWG 915,5 mln. (EUR 500,3 mln.) is ongewijzigd.

liquiditeitsproblemen die dan ontstaan zouden grote gevolgen hebben voor het land en de inwoners.

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

- Met het altijd aanbieden van herfinanciering wordt voorkomen dat in Aruba liquiditeitsproblemen ontstaan die zich vervolgens door kunnen vertalen in een sterk negatief effect op de samenleving. De kosten van herstel zullen in dat geval vele malen hoger zijn dan de voorgestelde herfinanciering. Met de voorziene herfinanciering van de covidlening wordt een dergelijk scenario vermeden. Nederland hanteert tenslotte een marktconforme rente voor deze herfinanciering. Derhalve staan het risico en rendement tot elkaar in verhouding.

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

- Nederland loopt een wisselkoersrisico op de herfinanciering van de covidlening aan Aruba. De Arubaanse florin (AWG) is gekoppeld aan de Amerikaanse dollar. Fluctuaties in de waarde van de euro ten opzichte van de Amerikaanse dollar hebben dus invloed op de uiteindelijke waarde van de terugbetalingen die Nederland ontvangt.
- Het risico op liquiditeitsproblemen is niet groot, omdat Nederland in alle gevallen herfinanciering aanbiedt. Deze ontstaan alleen als Aruba ervoor kiest het lening aanbod van Nederland af te wijzen, zonder elders de benodigde financiering aan te trekken om de leningen af te lossen.

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?

- Toezicht door CAft: De rol van het College Aruba financieel toezicht (CAft) blijft van kracht conform de Landsverordening Aruba financieel toezicht (LAft). Wel ontbreken per 1 januari 2024 geen actuele begrotingsnormen meer, omdat het Protocol afloopt. Dit houdt in dat het CAft de RMR tijdig informeert over de financiële situatie van de landen en aangeeft of de landen in staat zijn om deze terug te betalen, tot aan inwerkingtreding van een rijkswet financieel toezicht.
- Hervormingen: Deze zijn vastgelegd in een door Aruba aanvaard Landspakket met als doel de financiële, economische, institutionele en maatschappelijke weerbaarheid van de landen dusdanig te versterken, zodat het land in de toekomst beter in staat zal zijn om externe schokken zelfstandig op te vangen. Aruba wordt in de uitvoering hiervan ondersteund door de Tijdelijke Werkorganisatie van het Directoraat-generaal Koninkrijksrelaties. Beoogd is dat daardoor de economische weerbaarheid van het land op de lange termijn verbetert en het wanbetalingsrisico verkleind wordt.
- Rente: op deze lening wordt rente in rekening gebracht. De rente is gebaseerd op de rente voor landen met dezelfde creditrating als Aruba, zijnde 6-8%. De hoogte van deze marktconforme rente compenseert het risico voor Nederland.
- Dialoog over een rijkswet voor het financieel toezicht: Tot nu toe is Aruba niet akkoord gegaan met de Nederlandse voorwaarde van een rijkswet financieel toezicht. Nederland blijft ook na de herfinanciering van de covidlening in dialoog met Aruba om een dergelijke rijkswet toch tot stand te brengen. Financieel toezicht via een rijkswet geeft namelijk niet alleen handvatten om te komen tot duurzaam houdbare overheidsfinanciën en goed financieel beheer
- Het is van belang dat Aruba risico's op zijn begroting blijft identificeren en beheersen, waarmee er dus in principe een lager risico is op wanbetaling. In overleg met Aruba wordt nog een macro-economische doorrekening uitgevoerd die inzicht biedt in budgettaire risico's, de ontwikkeling van het schuldniveau en de

economische vooruitzichten. De doorrekening zal worden gedaan door een onafhankelijke partij, het IMF. Op basis van een doorrekening kan de herfinanciering worden afgestemd op de draagkracht.

- Indien Aruba bestuurlijk akkoord gaat met een rijkswet kan gedurende dat wetstraject, gedurende maximaal 2 jaar, de rente iets worden verlaagd.
- Na implementatie van een rijkswet zou het nog mogelijk zijn om in de financiering ruimte te creëren voor meer investeringen en hervormingen door een lager rentepercentage te rekenen.

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 Aruba is het CAft.
- Bij het besluit over de verstrekking van de covidleningen tussen 2020-2022 heeft het CAft getoetst en geadviseerd op basis van de uitvoeringsrapportages van Aruba.
- Het CAft had daarbij 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 6-8%. Het rentetarief (inclusief risicopremie) is kostendekkend, net zoals de rente op de voorgaande leningen dat was.

9. Hoe wordt de risicovoorziening vormgegeven?

- Er wordt geen risicovoorziening vormgegeven omdat er geen begrote schade is. De door de herfinanciering ontstane nieuwe vordering (lening) vervangt de eerdere covidlening die in april 2022 werd verstrekt. De betaalde rente (en mogelijke aflossing bij een annuïtaire regeling) wordt in de staatsschuld geboekt.

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

- Voor de herfinanciering wordt een looptijd gehanteerd van 20 jaar.
- De doorrekening van de herfinanciering door het IMF geeft mogelijk nog aanleiding het aflossingsschema nader aan te passen op de financiële draagkracht.

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

- De covidlening is verstrekt door het Agentschap van de Generale Thesaurie in opdracht van het ministerie BZK. De lening is niet-plafondrelevant geboekt, de rente wel. De uitvoeringskosten die gepaard gaan met herfinanciering zijn zeer beperkt (er vinden immers geen nieuwe geldstromen plaats) 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?

- Na afloop van de lening zal deze geëvalueerd worden.
- Deze risicoregeling wordt ook meegenomen in de reguliere beleidsevaluatiecyclus van artikel 5 (Schuldsanering/lopende inschrijving/leningen) van de begroting Koninkrijksrelaties.

Bijlage: overzicht van alle overige lopende schulden Aruba bij Nederland

Onderhandse Leningen	Datum eerste aflossing	Verwachte eindstand per 31-12-2023	In Euro's naar koers 2023
ARU 2,640% sep 1 2021-2028	01-09-2025	AWG 177.100.000,00	EUR 92.465.932,23
ARU 2,640% mrt 1 2022-2029	01-03-2026	AWG 346.000.000,00	EUR 180.650.221,83