

Vergaderjaar 2023–2024

36 401

Wijziging van de begrotingsstaat van Koninkrijksrelaties (IV) voor het jaar 2023 (wijziging samenhangende met de herfinanciering covidleningen)

E

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 29 september 2023

1. Inleiding

Het kabinet heeft met interesse kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de PVV, waarbij de leden van de fracties van de BBB en JA21 zich aansluiten. Daarnaast heeft het kabinet met interesse kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de PvdD, waarbij de leden van de fractie van Volt zich aansluiten. Hierna wordt bij de beantwoording van de vragen zo veel mogelijk de volgorde van het verslag aangehouden, met dien verstande dat gelijklopende of in elkaars verlengde liggende vragen tezamen zijn beantwoord. De antwoorden zijn cursief weergegeven, zodat er een duidelijk onderscheid is met de inbreng van de fracties.

2. Vragen van de leden van de PVV-fractie, waarbij de leden van de fracties van de BBB en JA21 zich aansluiten

De leden van de PVV-fractie lezen in de memorie van toelichting: «Ten tijde van de Coronapandemie zijn aan Aruba, Curaçao en Sint Maarten covidleningen verstrekt om de publieke dienstverlening te kunnen continueren en om steunmaatregelen voor inwoners en bedrijfsleven uit te kunnen voeren. Bij de vorige (kortlopende) herfinanciering in 2022, vanwege de voortdurende pandemie, is afgesproken om in oktober 2023 tot langjarige afspraken te komen met de landen.»

Ondertussen wordt van vele duizenden ondernemers in Nederland wel onverkort geëist om de ontvangen coronasteun terug te betalen en/of de uitgestelde belastingschuld alsnog te betalen, wat leidt tot veel problemen en faillissementen.

De leden van de PVV-fractie stellen de volgende vragen hierover: Kan de regering uitleggen hoe het kan dat de Caribische landen wél voor 1,17 miljard euro Nederlands belastinggeld aan herfinanciering voor de coronasteunmaatregelen ontvangen om onder andere hun inwoners en bedrijfsleven te ondersteunen, terwijl Nederlandse ondernemers massaal

in de knel komen en door de Belastingdienst onder druk worden gezet bij het terugbetalen van de coronasteun en/of de uitgestelde belastingschuld. Is het kabinet bereid om deze Nederlandse ondernemers ook meer tijd en gunstigere voorwaarden te gunnen? Zo nee, waarom niet en de Caribische landen wel?

Het antwoord hierop is als volgt:

De leningen zijn verstrekt na beroep van de landen op art. 36 van het Statuut dat stelt dat de landen van het Koninkrijk elkaar hulp en bijstand verlenen. De steun werd gevraagd om de publieke dienstverlening van de landen te kunnen continueren en steunmaatregelen voor inwoners en bedrijven mogelijk te maken. De noodzaak en het maatschappelijk belang van herfinanciering van de covidleningen aan de landen was al bij het verstrekken van de leningen bekend, omdat de omvang voor de landen te groot is om op korte termijn te kunnen aflossen. Ook voor ondernemers in de landen geldt, dat zij hun belastingschulden en te veel ontvangen coronasteun conform de regelingen van de landen (terug) betalen.

In de brief van de Staatssecretaris van 11 september jl. over de situatie rond ENNIA wordt gesteld:

«In mijn brief van 25 augustus jl. heb ik uw Kamer geïnformeerd over de herfinanciering van de covidleningen. Hierbij heb ik u tevens geïnformeerd over het hoofdlijnenakkoord over ENNIA, dat ambtelijk is overeengekomen met de landen Curaçao en Sint Maarten en met de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten (CBCS), en waarin is vastgelegd dat ENNIA een solvabele doorstart zal maken met een forse kapitaalinjectie door de landen. Het College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Cft) heeft in een advies aan de Minister van Financiën van Curaçao bij de ontwerpbegroting 2024 van Curaçao kritische opmerkingen geplaatst bij deze voorgestelde oplossing.»

De leden van de PVV-fractie stellen de volgende vraag hierover:

Kan de regering aangeven wat er concreet met deze kritische opmerkingen van het Cft Curaçao en Sint Maarten is gedaan?

Het antwoord hierop is als volgt:

De zorgen van het Cft herken ik. Ik heb daarvoor al met de landen gesproken over de gevolgen en risico's van zowel een doorstart als een gecontroleerde afwikkeling van ENNIA. De landen hebben vervolgens aangegeven de voorkeur te geven aan een doorstart. De landen verstrekken zelf de leningen aan ENNIA en dragen dus het risico en de gevolgen en deze keuze wil ik respecteren.

Voorts stelt de Staatssecretaris in deze brief:

«Volledigheidshalve wil ik benadrukken dat er geen direct verband is tussen de ISB die wij binnenkort bespreken en de adviezen die ik nu met u deel. De ISB is noodzakelijk om herfinanciering van de covidleningen mogelijk te maken (...)»

De leden van de PVV-fractie stellen de volgende vraag hierover:

Kan de regering aangeven in hoeverre er wel een indirect verband is tussen de ISB, respectievelijk de herfinanciering van de covidleningen en de adviezen van het Cft?

Het antwoord hierop is als volgt:

Indirect is er een verband tussen de ISB voor de herfinanciering van de covidleningen en de gedeelde adviezen, omdat een akkoord over de oplossing voor de problemen bij ENNIA als voorwaarde is gesteld voor een lagere rente op de leningen.

In het Cft-advies aan de Minister van Financiën van Curaçao wordt gewezen op mogelijk ernstige gevolgen van de ENNIA-oplossing, zo wordt geconcludeerd:

«De voorgestelde ENNIA-oplossing zal voor Curaçao leiden tot een sterke verhoging van de overheidsschuld en de schuldquote. Deze voorziene schuldoploop, met bijbehorende oploop van de rentelasten, is, nu het land herstelt van de coronacrisis en mede op basis van het Landspakket tot structurele hervormingen wil komen, zeer onwenselijk. De additionele rentelasten verdringen niet alleen andere (productieve) overheidsuitgaven, maar leiden er ook toe dat de mogelijkheden van Curaçao om de nodige economisch rendabele investeringen te financieren de komende jaren ernstig worden beperkt.»

En specifiek ten aanzien van de herfinanciering van de covidleningen stelt het Cft:

«Nederland stelt Curaçao voor de herfinanciering een rente in het vooruitzicht gebaseerd op de rente die de Nederlandse Staat betaalt (indicatief 3,1 procent). Deze rente is voorwaardelijk gesteld aan een bestuurlijk akkoord over de ENNIA-oplossing. Indien dit akkoord uitblijft, zal de rente stijgen naar indicatief 5,1 procent.» En: «zal de voorgestelde oplossing voor ENNIA, in combinatie met de (minimaal) ANG 27 miljoen rentelasten van de herfinanciering van de liquiditeitssteun, leiden tot overschrijding van de rentelastnorm.»

De leden van de PVV-fractie stellen de volgende vraag hierover:

Kan de regering aangeven hoe zij deze risico's van de ENNIA-oplossing ziet in relatie tot de herfinanciering van de covidleningen en de risico's voor Nederland op de terugbetaling daarvan?

In het verlengde hiervan gaat de PVV in op het toetsingskader dat het volgende nadrukkelijk stelt: «Gelet op de omvang van de lening, stelt Nederland bij herfinanciering onder gunstiger modaliteiten dan die op de markt beschikbaar zijn, als voorwaarde dat een akkoord moet worden bereikt over een oplossing voor de problemen bij pensioenverzekeraar ENNIA Caribe Leven NV, gezien de vergaande maatschappelijke gevolgen die het uitblijven van een oplossing voor de begroting van de Curaçao en Sint Maarten zou hebben.»

Hierover vraagt de PVV-fractie op dit punt het volgende:

Kan de regering aangeven in hoeverre nu nog aan deze eis uit het toetsingskader wordt voldaan, gelet op de door het Cft geschetste risico's bij de ENNIA-oplossing?

Het antwoord hierop is als volgt:

Een akkoord over de oplossing voor de problemen bij ENNIA is door Nederland als voorwaarde gesteld voor een lagere rente op de herfinanciering van de covidleningen, omdat de problemen een groot risico vormen voor de begrotingen en de sociaaleconomische ontwikkeling van de landen. Herfinanciering zonder deze problemen op te lossen, zou leiden tot financieringsafspraken die de landen (op termijn) niet zouden kunnen nakomen. De oplossing voor ENNIA zal hoe dan ook nadelige financiële gevolgen hebben. Niet ingrijpen zou verstrekkende maatschappelijke gevolgen hebben op de korte en lange termijn en acht ik bestuurlijk niet verantwoord. Met de regering van Curaçao wordt op dit moment nog besproken hoe de oplossing van ENNIA zo kan worden vormgegeven dat, rekening houdend met het Cft-advies, de gevolgen voor de overheidsfinanciën van Curaçao acceptabel zijn.

In het «Toetsingskader Risicoregelingen rijksoverheid: Herfinanciering van de met einddatum 10 oktober 2043 aan Curaçao» wordt gesteld:

«Deze leningen werden in 2022 kortlopend geherfinancierd met één lening 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. Dit is nu aan de orde.»

De leden van de PVV-fractie stellen de volgende vragen hierover: Bij andere bilaterale leningen aan landen, zoals de bilaterale lening aan Oekraïne, kiest de Nederlandse regering voor een constructie met een speciale kredietlijn bij het IMF. Kan de regering aangeven wat het Rijksbeleid is ten aanzien van zulke bilaterale leningen voor begrotingssteun? In hoeverre worden deze rechtstreeks verleend en in hoeverre via externe organisaties? Kan de regering aangeven of overwogen is de langjarige leningen aan de Caribische landen via een externe partij te laten lopen? Kan de regering tevens aangeven hoe (op termijn) voorkomen wordt dat deze leningen aan de Caribische landen onderdeel worden van politieke onderhandelingen met Nederland?

Het antwoord hierop is als volgt:

Het kabinet heeft begrotingssteun aan Oekraïne in 2022 via een garantie aan de Wereldbank en een lening via de IMF Administered Account laten lopen, die het IMF speciaal voor Oekraïne had opgericht zodat meerdere landen leningen aan Oekraïne konden kanaliseren. Oekraïne is op dit moment het enige land met een operationeel Administered Account, in verband met de uitzonderlijke omstandigheden waarin het verkeert. Per 2023 doet Nederland zijn bijdrages voor begrotingssteun aan Oekraïne via de EU middels macro-financiële bijstand. In geval van bilaterale leningen wordt per geval beoordeeld wat de best passende modaliteiten zijn.

Er bestaat momenteel geen mogelijkheid om leningen aan de landen via het IMF te verstrekken. Daarnaast geldt in algemene zin dat Nederland zelf voorwaarden aan de leningen aan de landen verbindt, waardoor het in de rede ligt om een rechtstreekse lening te verschaffen.

Voor de hulp aan Sint Maarten na orkaan Irma in 2017 is een trustfund opgericht dat wordt beheerd door de Wereldbank. Dit zijn echter giften en daardoor niet goed vergelijkbaar.

Verder stelt het toetsingskader:

«In totaal wordt ANG 911 miljoen (EUR 497,8 miljoen) aan openstaande schuld geherfinancierd door Nederland aan Curaçao. 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 leden van de PVV-fractie stellen de volgende vragen hierover: Kan de regering duiden hoe groot dit wanbetalingsrisico wordt ingeschat en aangeven welke stappen worden gezet om dit wanbetalingsrisico te voorkomen? Kan de regering dit ook aangeven voor Aruba en voor Sint Maarten, waar de overheidsfinanciën als «erg kwetsbaar» worden geïdentificeerd?

Het antwoord hierop is als volgt:

Voor Curaçao, wordt in het toetsingskader onder vraag 9 aangegeven dat er geen «begrote schade» is, waarmee wordt bedoeld dat wordt verwacht dat de lening wordt afgelost. Het wanbetalingsrisico is dus zeer klein, maar kan niet op 0 worden gesteld, omdat het niet volledig kan worden uitgesloten. Onder vraag 6 wordt ingegaan op de beheersmaatregelen op de risico's. Die bestaan uit het uitoefenen van financieel toezicht op de begrotingen van de landen, afspraken over en ondersteunen van hervormingsmaatregelen via het Landspakket en een looptijd die is afgestemd op de draagkracht. Daarnaast wordt er een beperkte risico-

opslag gerekend in verband met het wisselkoersrisico en het zeer kleine risico op wanbetaling.

Voor Sint Maarten gelden dezelfde beheersmaatregelen. Verschil met Curaçao is dat voor Sint Maarten in verband met de kwetsbare overheidsfinanciën een iets langere en gespreide looptijd wordt gehanteerd. Ook wordt de lening aflossingsvrij verstrekt, opdat de overheidsfinanciën meer tijd krijgen zich van de orkaan en de covidpandemie te herstellen. Dit acht ik verantwoord, omdat de schuldquote van Sint Maarten zich al in de door het IMF geadviseerde bandbreedte van 50–55% bevindt.

Voor Aruba ontbreekt vooralsnog de beheersmaatregel van financieel toezicht in de vorm van een rijkswet. Dit verhoogt het risico voor Nederland en dat is vertaald in een hogere risicopremie in de rente. Het aanbod aan Aruba is nu gebaseerd op de marktrente.

De leden van de PVV-fractie stellen de volgende vragen hierover: In de brief van 25 augustus jl. stelt de Staatssecretaris dat de definitieve doorrekening voor Curaçao nog niet beschikbaar is en er nog geen bestuurlijk akkoord is met Aruba over een rijkswet. Kan de regering aangeven wat hiervan de laatste stand van zaken is, evenals van eventuele andere gestelde voorwaarden?

Het antwoord hierop is als volgt:

De doorrekening van Curaçao is inmiddels beschikbaar en geeft geen aanleiding tot aanpassing van de leenvoorwaarden van de covidlening. De draagkracht van het land is voldoende. Over de oplossing voor ENNIA is op dit moment met Curaçao nog geen bestuurlijk akkoord bereikt. Als dit niet wijzigt, zal dit leiden tot een hogere risicopremie, omdat de huidige situatie bij ENNIA een risico voor de landsbegroting vormt. U ontvangt dan een nieuw toetsingskader.

Met Aruba is nog geen bestuurlijk akkoord bereikt over een rijkswet. Het aanbod blijft derhalve ongewijzigd.

3. Vragen van de leden van de PvdD-fractie, waarbij de leden van de fractie van Volt zich aansluiten

De leden van de PvdD-fractie vragen of de regering kan bevestigen dat Aruba binnen het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden (verder: Statuut) autonoom wetgeving betreffende financieel toezicht kan vaststellen.

Het antwoord hierop is als volgt:

Ja.

Kan de regering bevestigen dat Aruba in een Landsverordening Aruba financieel toezicht (LAft) financieel toezicht heeft geregeld en dat die regeling voldoet aan de gebruikelijke eisen?

Het antwoord hierop is als volgt:

Nee. De Landsverordening Aruba financieel toezicht bestaat nu een aantal jaar, maar de begrotingsnormen, een overschot op de gewone dienst, gelden per 2018 niet meer. Dit is deels ondervangen met een tweede protocol tussen Nederland en Aruba, een protocol dat per 1 januari 2022 voor twee jaar is verlengd omdat de begrotingsnormen anders al per 2022 weer waren vervallen. Dit betekent dat de normen in het protocol 1 januari 2024 aflopen. In dit protocol was afgesproken dat Aruba de in het protocol opgenomen normen in de LAft zou verwerken. Dit is tot op heden niet gebeurd. Dat Aruba in strijd met afspraken in een protocol ervoor kan

kiezen de LAft niet aan te passen onderstreept de kwetsbaarheid van vertrouwen op het instrument van een LAft. Zonder begrotingsnormen in de LAft, voldoet deze niet aan de gebruikelijke eisen die ik zou stellen aan een landsverordening of wet die de kaders voor financieel toezicht zou moeten bevatten. Zonder normen is er immers weinig om op toe te zien. Omdat dit tweede protocol aan het eind van dit jaar afloopt, gelden er zonder wijziging van de LAft per 1 januari 2024 geen begrotingsnormen voor Aruba.

Een tweede probleem met het vertrouwen op de LAft is dat het verschil tussen een landsverordening en een rijkswet is dat een landsverordening eenzijdig door Aruba kan worden gewijzigd en dat een begroting in theorie strijdig kan zijn met de LAft, omdat deze van gelijk juridisch niveau is. Gelet op de omvang van de herfinanciering en de schuldenlast van Aruba bij Nederland vindt Nederland dit te kwetsbaar. Daarom is een rijkswet voor het financieel toezicht opgenomen als voorwaarde voor herfinanciering met een gunstiger rentepercentage voor Aruba. Het idee van een rijkswet voor het financieel toezicht is niet nieuw, het voorstel voor de consensusrijkswet RAft ligt immers al sinds het voorjaar van 2022 in de Tweede Kamer. Dit hoeft niet het voorstel voor de RAft te zijn dat nu voorligt in de Tweede Kamer. Bij de vormgeving van de rijkswet sta ik overigens open voor wat een hybride variant is gaan heten, waarbij het financieel toezicht deels in een rijkswet en deels in een landsverordening is geregeld, waarbij in elk geval de begrotingsnormen en het CAft in de rijkswet geregeld moeten worden. Om uit te kunnen komen op een herfinanciering met een tijdelijk gunstiger rentepercentage, heb ik Aruba gemeld dat er voor 1 december bestuurlijk commitment op deze uitwerking nodig is en voor 1 januari een wijziging van de LAft in werking moet zijn getreden, zodat het toezicht vanaf 1 januari gewaarborgd is.

Kan de regering bevestigen dat zij toepassing van de LAft steeds als een waarborg van deugdelijk bestuur heeft aangemerkt?

Het antwoord hierop is als volgt:

Nee. Nederland hecht aan duurzaam financieel toezicht als waarborg voor deugdelijk bestuur. De afgelopen jaren hebben aangetoond dat de LAft daar niet in voorziet. Anders was er nu bijvoorbeeld geen protocol nodig geweest en had het voorstel van de regering van Aruba om de LAft aan te passen aan de begrotingsnormen uit het protocol zonder amendementen de Staten kunnen passeren.

Kan de regering uitleggen waarom toepassing van de LAft anders dan in voorgaande jaren geen voldoende waarborg zou opleveren om risico voor het Rijk te mitigeren bij het aangaan van de herfinancieringslening en kan de regering voor haar oordeel een feitelijke en juridische onderbouwing geven?

Het antwoord hierop is als volgt:

De afgelopen jaren is er niet alleen sprake geweest van een LAft voor het financieel toezicht. Vanaf 2018 is er ook sprake van een protocol waarin de begrotingsnormen zijn opgenomen. Anders dan eerder afgesproken met Nederland heeft Aruba er voor gekozen deze normen niet in de LAft te verwerken en ook niet de RAft af te sluiten. De Staten hebben bij een initiatief van de regering van Aruba om de normen in de LAft te verwerken een amendement aangenomen dat voor Nederland niet acceptabel was, omdat met dit amendement het toezicht werd beperkt. Daarom is de regering van Aruba niet verder gegaan met deze wijziging.

Staatsrechtelijk is het systeem van begrotingsnormen in een protocol lastig. De Staten van Aruba hebben immers het budgetrecht, maar zijn geen partij bij het protocol. Deze worden immers tussen regeringen gesloten. Het duurzaam via een protocol beperken van het budgetrecht van de Staten vind ik ongewenst. Een consensusrijkswet kent dit nadeel niet, omdat de Staten van Aruba dan de gebruikelijke rol hebben bij het komen tot consensusrijkswetten.

De Nederlandse regering stelt als voorwaarde dat Aruba aan de totstandkoming van een Rijkswet dient mee te werken waarin het financieel toezicht is geregeld, zo vernemen de leden van de PvdD-fractie. Hoe verdraagt het stellen van die voorwaarde zich met de in het Statuut neergelegde beginselen van autonomie voor de landen binnen het Koninkrijk? Kan de regering in haar antwoord betrekken dat Aruba zelf een wettelijke regeling voor financieel toezicht heeft, waarvan niet is vastgesteld dat deze niet voldoet aan eisen van deugdelijk bestuur?

Het antwoord hierop is als volgt:

Voor mijn zienswijze op de LAft verwijs ik naar het antwoord onder 2. Autonomie is geen belemmering voor het maken van afspraken of voor een consensusrijkswet. Een consensusrijkswet zal beperkingen opleveren voor de autonomie van de betrokken landen, maar dergelijke vormen van zelfbinding zijn een uiting van het gebruik van autonomie in plaats van een beperking van autonomie. Er zijn immers meer consensusrijkswetten en ook Nederland heeft zich vrijwillig internationaal gebonden aan verdragen en internationale instituties, waaronder dus ook de EU-regels. Bovendien wordt een consensusrijkswet in overleg met het land opgesteld en hebben de Staten van Aruba hier een rol bij.

Nederland heeft overigens een rijkswet voor het financieel toezicht niet als voorwaarde voor herfinanciering gesteld, maar als voorwaarde voor een gunstiger rentepercentage bij de herfinanciering.

Kan de regering zich voorstellen dat een binnen het Statuut als autonoom aangemerkt land het eisen van medewerking aan de totstandkoming van een Rijkswet die financieel toezicht in dat land regelt waarvoor dat land autonoom reeds een deugdelijke regeling heeft getroffen, ervaart als «neokoloniaal» optreden?

Het antwoord hierop is als volgt:

Nee. In een zakelijke relatie met betrekking tot het aangaan van een lening, is het gepast dat er bij het aangaan van omvangrijke leningen voorwaarden worden gesteld door de geldverstrekker. In de afgelopen jaren is de omvang van de leningen van Nederland aan Aruba en daarmee de schuldenlast van Aruba fors toegenomen, onder andere door de liquiditeitssteun ter hoogte van AWG 915,5 miljoen waarmee het aandeel van Nederland in de overheidsschuld van Aruba is toegenomen tot ongeveer 25%.

Dat deze voorwaarden zien op het financieel toezicht, is gelet op de omvang van de leningen van Nederland aan Aruba en daarmee het risico voor Nederland bij het aangaan van een nieuwe lening en dus het risico voor de Nederlandse belastingbetaler, gebruikelijk. Nederland treedt hierbij niet in de autonome ruimte van Aruba. Aruba heeft immers de mogelijkheid om er voor te kiezen niet in te stemmen met een rijkswet. Nederland heeft ook voor deze keuze een aanbod voor herfinanciering gedaan, maar tegen een hoger rentepercentage omdat het risico op de lening voor Nederland dan groter is. Aruba heeft ook de mogelijkheid om bij externe partijen te herfinancieren. Nederland treedt dus niet in de autonome ruimte van Aruba, heeft in het aanbod voor herfinanciering

rekening gehouden met verschillende scenario's en Aruba heeft de keus om niet bij Nederland te herfinancieren en op 10 oktober 2023 de liquiditeitssteun af te lossen. Nederland heeft alleen wel voorwaarden gesteld voor een gunstiger herfinanciering om de risico's voor Nederland te beperken.

Overigens merk ik op dat het systeem van financieel toezicht in Aruba nu niet gezien kan worden als deugdelijk onder meer gelet op het eerder genoemde ontbreken van begrotingsnormen en stranden van een wijziging van de LAft.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
H.M. de Jonge