

Toetsingskader Risicoregelingen
Rijksoverheid: Liquiditeitssteun zevende
tranche aan Curaçao (voor het vierde
kwartaal 2021)

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. Zo kromp de Curaçaose economie in 2020 volgens het Internationaal Monetair Fonds met 20% van het bbp.^{1 2} 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 vanaf april 2020 als partner binnen het Koninkrijk zoveel mogelijk bijgestaan. Over de liquiditeitssteun is uw Kamer regelmatig geïnformeerd.³
Dit toetsingskader gaat over het voorgenomen besluit van de Rijksministerraad op 29 oktober 2021 tot het verstrekken van de zevende tranche liquiditeitssteun aan Curaçao door Nederland. In totaal wordt ANG 76 miljoen (€37,2 miljoen) verstrekt bij de zevende tranche liquiditeitssteun voor het vierde kwartaal 2021. Voorafgaand aan de verstrekking van de zevende tranche heeft Nederland al € 415,8 miljoen (ANG 835 miljoen) verstrekt aan Curaçao via eerdere liquiditeitstranches.

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

- Nederland kan liquiditeitssteun bieden 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 vanaf april 2020 zoveel mogelijk bijgestaan met liquiditeitssteun en noodhulp als partner binnen het Koninkrijk.

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 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.

- Een alternatief beleidsinstrument is het verstrekken van een gift in tegenstelling tot een lening. Dit doet echter geen recht aan de eigen verantwoordelijkheid die de regering van Curaçao draagt voor de staat van de economie en de landsbegroting.
- Een alternatief beleidsinstrument is het verstrekken van een lening zonder hervormingen als voorwaarden op te nemen voor die lening. Hierdoor wordt echter het verdienvermogen en daarmee ook de houdbaarheid van overheidsfinanciën van Curaçao niet vergroot. Een ander instrument is een rentedragende lening. De Rijksministerraad (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.

¹ Het betreft een schatting van de economische krimp (daling van het reële bbp) volgens het IMF. De daadwerkelijk bbp-cijfers worden een aantal jaren na het desbetreffende jaar definitief vastgesteld.

² <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/CR/2021/English/1CUWEA2021001.ashx>

³ Kamerstukken II 2019/20, 35420

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. Hiertoe was ook geen gelegenheid gezien het acute karakter van de hulp. Twee jaar na verstrekking van de eerste tranche liquiditeitssteun (uiterlijk 10 april 2022), wordt de mogelijke herfinanciering van de lening bekeken.

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 zal bij de zevende tranche ANG 76 miljoen (€37,2 miljoen) worden verstrekt aan liquiditeitssteun voor het 4^e kwartaal 2021 aan Curaçao door Nederland.
 - Voorafgaand aan de verstrekking van de zevende tranche heeft Nederland al € 415,8 miljoen (ANG 835 miljoen) verstrekt aan Curaçao via eerdere liquiditeitstranches.
 - De zevende tranche liquiditeitssteun wordt uitbetaald in USD door Nederland aan Curaçao. Curaçao betaalt de aflossing op de lening in ANG. Hierdoor wordt er door Nederland een wisselkoersrisico 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 is de schuldquote van Curaçao flink opgelopen. Naar verwachting stijgt de schuldquote mede door de Covid-19 pandemie tot 91% in 2021.⁴ Dit is ver boven de kritieke grens van 55% die het Internationaal Monetair Fonds adviseert voor de Caribische regio. De combinatie van liquiditeitssteun gekoppeld aan het substantieel verlagen van de personeelslasten in de (semi)publieke sector dragen bij aan houdbare overheidsfinanciën. Met de liquiditeitssteun wordt de inkomstenderving en maatregelen ten behoeve van baanbehoud in Curaçao gedekt. De lening lenigt de acute financiële nood en stut de overheidsfinanciën. Het instorten van de overheidsfinanciën zou immers een sterk negatief effect op de economie van Curaçao hebben. De kosten van herstel zullen in dat geval vele malen hoger zijn dan de nu verstrekte en voorziene liquiditeitssteun.
 - Met de voorziene ondersteuning van Curaçao zal het default risico van Curaçao substantieel worden verkleind.
- c. Wat is de inschatting van het risico voor het Rijk in termen van waarschijnlijkheid, impact, blootstellingduur en beheersingsmate?
- Bij het toekennen van de liquiditeitssteun heeft de RMR bij alle tranches gebruik gemaakt van de adviezen van het Cft. Gelet op de kwetsbare staat van de overheidsfinanciën en de hoge schuldquote van Curaçao is er een reëel risico dat de leningen gedeeltelijk (of niet) terugbetaald worden. In april 2022 zal de solvabiliteit van Curaçao aan het einde van de looptijd van de lening opnieuw beoordeeld worden. Door het verstrekken van de liquiditeitstranche worden evenwel impliciet de wanbetalingsrisico's op andere leningen die Nederland heeft uitstaan bij Curaçao verkleind.
6. Welke risico beheersende en risico mitigerende maatregelen worden getroffen om het risico voor het Rijk te minimaliseren? Heeft de budgettaire verantwoordelijke minister voldoende

⁴ Dit betreft raming van het Cft o.b.v. cijfers vanuit het IMF, CBA en de tweede uitvoeringsrapportage voor Curaçao 2021.

mogelijkheden tot beheersing van de risico's, ook als de regeling op afstand van het Rijk wordt uitgevoerd?

- Curaçao heeft ingestemd met de instelling van het Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling (COHO) dat het land ondersteunt bij de uitvoering van de hervormingen zoals afgesproken in het Landspakket Curaçao, zonder daarbij formele bevoegdheden over te nemen die bij de organen van de landen berusten. Het COHO ondersteunt Curaçao bij het doorvoeren van structurele hervormingen en houdt toezicht op die hervormingen. Tot het moment dat de Rijkswet COHO is aangenomen en geïmplementeerd neemt de Tijdelijke Werkorganisatie (TWO) van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) deze taak op zich.
- Deze hervormingen, waar Curaçao middels aanvaarding van het Landspakket Curaçao mee heeft ingestemd, hebben tot doel de financiële, economische, institutionele en maatschappelijke weerbaarheid van de landen dusdanig te versterken, zodat zij beter in staat zullen zijn om externe schokken zelfstandig op te vangen. Beoogd is dat daardoor de totale economische situatie voor de lange termijn verbetert en het wanbetalingsrisico verkleind wordt. Uiterlijk *10 april 2022* wordt gezien of er eventueel verlenging van de leningen (mogelijk tegen andere leenvoorwaarden) plaatsvindt.

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 Curaçao is het College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Cft).
- Het Cft heeft getoetst en geadviseerd op basis van de uitvoeringsrapportages van Curaçao.
- Het Cft heeft 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 liquiditeitslening wordt verstrekt tegen een rentetarief van 0%. In dit tarief zit een risicopremie verwerkt, gelet op het negatieve rentetarief dat Nederland ten tijde van het verstrekken van deze middelen betaalt bij de emissie van nieuwe schuldtitels.

9. Hoe wordt de risicovoorziening vormgegeven?

- Er wordt geen risicovoorziening aangelegd omdat het om een corona gerelateerde regeling gaat die generaal wordt gedekt. Dit houdt in dat het verstrekken van de lening ten laste gaat van het staatschuld en de aflossingen ten gunste komen aan het staatschuld.

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

- De lening heeft de vorm van een renteloze bulletlening en loopt in april 2022 af, samen met de leningen van de voorgaande liquiditeitstranches. Dit betekent dat er gedurende deze periode geen sprake is van rente en aflossingsverplichtingen. Alleen aan het einde van de termijn moet deze lening worden afgelost. Nederland heeft afspraken gemaakt met Curaçao om uiterlijk 6 maanden voor het aflopen van de leningen in gesprek te gaan over de mogelijkheid tot herfinanciering. Dan wordt beoordeeld of en zo ja op welke wijze de lening zal worden geherfinancierd. Zo kan over minder dan een jaar de totaal gegeven liquiditeitssteun geherfinancierd worden waarbij op dat moment de passende aflossingstermijnen en overige voorwaarden worden bepaald. Vanzelfsprekend zal te zijner tijd hierover het Cft tijdig om advies worden gevraagd.
- Volgens het Nederlandse kabinet kan Curaçao de huidige crisis niet te boven komen zonder een substantiële versterking van de reeds vóór de crisis 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 worden verbonden aan verdere liquiditeitssteun. Het COHO (en tijdelijk de Tijdelijke Werkorganisatie van het ministerie van BZK) zal Curaçao hierbij ook bijstaan. De inzet van deze exercitie is dat de economie van Curaçao in 2027 zodanig versterkt is dat het land economisch weerbaarder is.

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

- De liquiditeitssteun is verstrekt door 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 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 en bij ieder advies ten behoeve van liquiditeitssteun aangeeft of de landen in staat zijn om deze terug te betalen. De risicoregeling wordt twee jaar na verstrekking van de eerste tranche liquiditeitssteun geëvalueerd. De eerste tranche is 10 april 2020 verstrekt. Derhalve zal er vóór 10 april 2022 een evaluatie plaatsvinden.