

Toetsingskader Risicoregelingen
Rijksoverheid: Lening aan Curaçao ten
bate van gecontroleerd faillissement
Girobank

Probleemstelling en rol van de overheid

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

Girobank is een op Curaçao gevestigde bank die sinds lange tijd in financiële problemen verkeert. Al sinds december 2013 zit Girobank in de noodregeling hetgeen betekent dat de bank door de Centrale Bank van Curaçao en Sint-Maarten (CBCS) bestuurd wordt. Gedurende deze periode heeft de CBCS noodliquiditeit verschaft aan Girobank ter hoogte van ANG 267 mln., met als onderpand de gehele activaportefeuille van Girobank.

Op 10 december 2019 heeft CBCS een moratorium ingesteld bij Girobank, waardoor depositanten maar over maximaal ANG 10.000 kunnen beschikken. Dit vanwege acute liquiditeitsproblemen bij Girobank. Sindsdien is CBCS versneld op zoek gegaan naar een oplossing voor de problemen bij Girobank.

Begin 2020 heeft CBCS samen met de regering van Curaçao een eerste oplossing gepresenteerd. Deze oplossing bestond eruit dat een lokale private partij de portefeuille goede leningen van Girobank met een korting zou overnemen, tezamen met een deel van de verplichtingen jegens depositohouders. Daarmee zou een groot deel van de kleinere depositohouders zijn geld volledig terugkrijgen.

Begin augustus heeft de partij die de leningenportefeuille zou gaan overnemen echter te kennen gegeven veel minder voor de leningenportefeuille over te hebben dan in het voorjaar afgesproken was. Dit onder meer doordat de financiële en economische situatie op Curaçao aanmerkelijk verslechterd was door Covid-19. Het nieuwe aanbod van deze partij was niet voldoende om substantiële terugbetaling van depositohouders te garanderen en de last voor het land Curaçao – dat eveneens een bijdrage zou moeten leveren aan de oplossing – werd onevenredig groot. Dit heeft CBCS ertoe aangezet om een nieuwe oplossing te verkennen.

Vervolgens heeft CBCS een nieuwe oplossing gepresenteerd. In deze oplossing gaat CBCS een overeenkomst aan met Curaçao waarbij het land de verplichting op zich neemt om de CBCS te compenseren voor een bedrag van ANG 267 mln., de hoogte van de vordering van CBCS op Girobank. Ter financiering van die verplichting zal Curaçao een bestemmingsheffing introduceren in de vorm van een verhoging van de zogenoemde *license fee*. Mandaat van de Staten van Curaçao voor de verhoging van de *license fee* is een voorwaarde voor het verstrekken van de lening.

Als tegenprestatie draagt de CBCS haar vordering op Girobank – met het daaraan verbonden zekerheidsrecht op de leningenportefeuille van Girobank aan een nieuw op te richten *special purpose vehicle* (SPV) over. Er wordt voorzien in een gebalanceerd bestuur en intern toezicht van de SPV door middel van rechten van voordracht voor bestuurders en commissarissen door zowel het land Curaçao als aandeelhouder en de CBCS als verantwoordelijke voor de afwikkeling van Girobank.

Betrokkenheid van Nederland is gewaarborgd door een ex ante beoordeling van de oprichtingsdocumenten van de SPV en doordat een voordracht van bestuurders van de SPV door het land geschiedt in afstemming met Nederland.

De SPV gaat vervolgens over tot opeising van de vordering op Girobank waardoor Girobank in verzuim raakt. De leningenportefeuille wordt door uitwinning van het zekerheidsrecht vervolgens – met tussenkomst van een rechter - aan de SPV overgedragen. De SPV zal de portefeuille in een *run off* uitwinnen. De uitwinning zal met hulp van een onafhankelijke, professionele partij worden gedaan. De kasstromen die worden gegenereerd door derun off van de leningenportefeuille zijn door een onafhankelijk deskundige na circa 10 jaar geschat op ten minste ANG 173 mln.

De hierboven geschetste oplossing zorgt voor een afwikkeling van Girobank en opent de mogelijkheid om depositohouders gedeeltelijk te compenseren doordat de vordering van CBCS daaraan niet meer in de weg staat. De uitwinning van de portefeuille door de SPV zal evenwel geruime tijd in beslag nemen. Zonder inbreng van middelen zullen schuldeisers aldus nog geruime tijd geconfronteerd blijven met (de gevolgen van) het in december 2019 ingestelde moratorium.

Om te zorgen dat er direct geld beschikbaar is om depositohouders ten minste deels uit te betalen heeft Curaçao Nederland gevraagd om een lening van ANG 170 mln. (€ 83,3 mln.) te verschaffen. Deze ANG 170 mln. zal Curaçao vervolgens doorlenen aan de SPV.

Met die ANG 170 mln. kan de SPV een eerste uitkering aan de schuldeisers van Girobank doen. Depositohouders zullen elk in eerste instantie tot een vast bedrag van ANG 1,2 mln. (en ten hoogste hun vordering) voldaan worden. De opbrengst van de leningenportefeuille wordt in eerste instantie gebruikt om de lening van Nederland – via Curaçao – af te lossen. Pas nadat de lening aan Nederland uit de opbrengsten van de portefeuille volledig is voldaan kan overwogen worden het meerdere, pro rata naar de omvang van hun vordering, aan depositohouders uit te keren. Naar verwachting zullen grote depositohouders daarbij een groot deel van hun vordering kwijt raken. De aandeelhouders, waaronder het Algemeen Pensioenfonds Curaçao, het land Curaçao en een Amerikaanse investeringsmaatschappij, zijn hun inbreng volledig kwijt.

Girobank zal uiteindelijk volledig worden geliquideerd en van de markt verdwijnen.

Voor deze oplossing is het noodzakelijk dat Curaçao ANG 170 mln. leent. In artikel 15, eerste lid, onder b, van de Rijkswet financieel toezicht (Rft) is bepaald dat bij de opgenomen middelen ter dekking van de uitgaven op de kapitaaldienst rekening wordt gehouden met de verwachte ontvangsten uit de opbrengst van geldleningen. Bij de norm voor de gewone dienst in artikel 15, eerste lid, onder a, van de Rft is niet bepaald dat rekening wordt gehouden met geldleningen bij de middelen ter dekking van de uitgaven op de gewone dienst. Curaçao mag op basis van de Rft alleen leningen aangaan voor de kapitaaldienst en normaliter niet voor de gewone dienst. Van een lening voor de kapitaaldienst is uitsluitend sprake als een investering wordt gedaan in niet-financiële activa. Het aantrekken van een lening om de leningenportefeuille van Girobank over te kopen valt hier dus niet onder.

Curaçao kan alleen een lening aangaan voor de gewone dienst als artikel 25 van de Rft kan worden toegepast. Alleen dan mag de raad van ministers van Curaçao, in overeenstemming met een beslissing daarover van de RMR, afwijken van de normen van artikel 15, waarin staat dat tekorten op de gewone dienst moeten worden gecompenseerd binnen de begroting zelf. Artikel 25 kan alleen toegepast worden indien dat nodig is in verband met herstel van schade veroorzaakt door buitengewone gebeurtenissen.

Curaçao is voor de lening van 170 mln. aangewezen op de toepassing van artikel 25 van de Rft. In dit geval is dat uitlegbaar doordat de situatie met Covid-19 ervoor heeft gezorgd dat eerder in gang gezette alternatieve oplossingen voor het probleem bij Girobank buiten beeld zijn geraakt. De onzekerheid over de economische en financiële situatie veroorzaakt door Covid-19 heeft potentiële private kopers doen afhaken, waarmee een oplossing met publieke steun van Curaçao de enige overgebleven optie was naast een ongecontroleerd faillissement.

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

Een ongecontroleerd faillissement van Girobank zou een ernstige bedreiging voor de lokale financiële stabiliteit en de lokale economie opleveren. Ongeveer 15% van de bevolking van Curaçao heeft een rekening bij Girobank, waaronder kleine, middelgrote en grote ondernemingen en aan de Staat gelieerde partijen.

In het geval dat Curaçao geen liquiditeit zou verschaffen aan Girobank zouden alle overgebleven schuldeisers (in ieder geval gedurende lange tijd maar waarschijnlijk definitief) hun geld kwijt zijn. Alle activa zouden in een faillissement namelijk moeten worden aangewend om de vordering van CBCS op Girobank af te lossen, het statuut van de CBCS staat de centrale bank niet toe een verlies te incasseren. Dit zou gezien de toch al precaire economische situatie in het land aanzienlijke risico's voor de economische en financiële stabiliteit met zich meebrengen. Mogelijk kan dit ook tot sociale onrust op het eiland leiden, zeker aangezien Girobank deels een staatsbank was.

Daarnaast zou het ongecontroleerde faillissement van Girobank tot bredere onzekerheid in de financiële sector van Curaçao kunnen leiden, wat mogelijk weer tot problemen bij andere financiële instellingen leidt. Dit volgt enerzijds uit de relatieve omvang van Girobank, een van de grotere banken op Curaçao, en daarnaast uit het feit dat de controle die CBCS sinds 2013 uitoefent

kennelijk onvoldoende is geweest om ordentelijke afwikkeling te waarborgen. Dit kan het vertrouwen in de toezichthouder en de overige onder toezicht gestelde banken ernstig beschadigen. Temeer nu er meer financiële ondernemingen in de noodregeling zitten waarbij de financiële situatie niet rooskleurig is en een acute run op de onderneming – in wat voor vorm dan ook - zeer destabiliserend kan werken.

De minister van Financiën van Curaçao is, tezamen met de CBCS, verantwoordelijk voor de stabiliteit van het financieel stelsel op Curaçao. Daarnaast is de overheid verantwoordelijk voor de bevordering van de economie op het eiland. Gezien deze verantwoordelijkheden ligt het in de rede dat zij een ongecontroleerd faillissement van Girobank willen voorkomen.

De enige mogelijkheid voor Curaçao om dit bedrag te lenen, te weten een lening voor de gewone dienst, onder de uitzonderingsgrond op basis van art 25 van de Rft is. Daarbij maakt het Nederlandse kabinet de inschatting dat deze lening inderdaad noodzakelijk en verantwoord is gegeven de situatie op Curaçao.

3. Is het voorstel voor de risicoregeling:

- a) *ter compensatie van risico's die niet in de markt kunnen worden gedekt, en/of*
- b) *het beste instrument waarmee een optimale doelmatigheidswinst kan worden bewerkstelligd ten opzichte van andere beleidsinstrumenten? Maak een vergelijking met alternatieve beleidsinstrumenten.*

Gezien de huidige onzekere economische situatie, veroorzaakt door Covid-19, is er geen private partij bereid gebleken Girobank, of de gezonde delen daarvan, over te willen nemen voor een bedrag waarmee een substantieel deel van de deposito's kan worden terugbetaald, overgenomen of gegarandeerd. Een eerdere – deels private – oplossing (waar overigens nog steeds een aanzienlijk deel van de risico's voor rekening van de lokale overheid zou komen) is vanwege Covid-19 niet langer levensvatbaar gebleken.

Het gecontroleerd afwickelen van Girobank in combinatie met het verstrekken van een lening, waarbij geld beschikbaar komt om een groot deel van de deposito's terug te betalen, lijkt daarmee de meest geschikte oplossing. Zoals aangegeven zal een ongecontroleerd faillissement grote risico's met zich meebrengen voor de economische en financiële stabiliteit, en mogelijk zelfs sociale onrust veroorzaken.

De budgettaire situatie op Curaçao en het wettelijk kader van de Rft maken het vervolgens voor Curaçao niet mogelijk om op een andere wijze in de benodigde financiële middelen te voorzien.

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 lening te leveren. Op dit moment is er, ook gezien de staat van de overheidsfinanciën van Curaçao, geen ruimte om andere risicoregelingen op de begroting van Koninkrijksrelaties te verkleinen of te beëindigen.

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?*
- b. *Hoe staan risico en rendement van de regeling tot elkaar in verhouding?*
- c. *Wat is de inschatting van het risico voor het Rijk in termen van waarschijnlijkheid, impact, blootstellingduur en beheersingsmate?*

Nederland zal een lening verstrekken van ANG 170 mln. Dit is gelijk aan 83,3 mln euro, wat daarmee het totale risico is.

Over de lening zal Curaçao een rente betalen gelijk aan de rente van een Dutch State Loan met eenzelfde looptijd, te betalen op de dagtekening van de overeenkomst. Daarbij zal wel een ondergrens van 0% wordt gehanteerd. Gezien de huidige rentepercentages is de verwachting dat de lening zelf geen rendement zal opleveren. Wel zijn de financieringskosten voor de Nederlandse

Staat zo laag dat deze waarschijnlijk lager zullen zijn dan de uitleenrente aan Curaçao. Het verschil hiertussen wordt beschouwd als de risicopremie. De looptijd van de lening is gerelateerd aan de te verwachten kasstromen die de leningenportefeuille genereert. Daarbij is een maximale looptijd van 15 jaar bepaald. De opbrengsten van de leningenportefeuille zullen worden benut om de Nederlandse lening af te lossen. Pas daarna kunnen een meeropbrengsten (opbrengsten van de portefeuille boven ANG 170 mln.) worden aangewend voor andere doeleinden. Als er onverhoopt een tekort is bij de uitwinning van de portefeuille, zal Curaçao alsnog het restant aan Nederland moeten voldoen.

Tegenover de schuld die Curaçao aangaat bij Nederland staat de leningenportefeuille die – met tussenkomst van de SPV - wordt overgenomen van Girobank. De kasstromen van de leningenportefeuille zijn door een onafhankelijke deskundige in beeld gebracht. Hieruit is gebleken dat de kasstromen over de aankomende 10 jaar naar verwachting ten minste ANG 173 miljoen zullen opleveren. Dit maakt dat de kans dat de lening aan Nederland niet wordt terugbetaald zeer klein. In positievere scenario's die door de onafhankelijke deskundige zijn geschat lopen de kasstromen op tot meer dan ANG 250 miljoen in dezelfde periode.

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?

Om de risico's te beheersen en te mitigeren zijn aan de voorkant zeer strikte voorwaarden gesteld aan het verstrekken van een lening. Dit zijn voorwaarden die direct zien op de transactie, zoals voorwaarden omtrent de terugbetaling en looptijd van de lening, de onafhankelijke waardering van de leningenportefeuille en professionele uitwinning hiervan. Belangrijk is ook dat de Nederlandse Staat een bevoorrechte crediteurspositie heeft bij Curaçao en Curaçao het pandrecht op de leningenportefeuille bij de SPV verkrijgt. Hierdoor wordt zeker gesteld dat de opbrengsten van de leningenportefeuille in eerste instantie worden benut om de Nederlandse lening af te lossen. Dit moet garanderen dat Nederland zijn geld terugkrijgt.

Daarnaast zijn er ook voorwaarden opgelegd om vergelijkbare situaties, waarbij problemen in de financiële sector ontstaan die zonder overheidsingrijpen risico's voor de economische en financiële stabiliteit veroorzaken, in de toekomst te voorkomen. Hieronder vallen ook de voorwaarden op het gebied van de financiële sector die eerder zijn gesteld in het kader van de liquiditeitssteun aan Curaçao. Deze voorwaarden zagen op het versterken van de governance van CBCS om zo het toezicht te verbeteren en op het doorlichten van de financiële sector en het toezichtsbeleid zodat er een goed beeld is van de stand van de sector en het toezicht daarop. De nieuwe voorwaarden zijn daarmee deels complementair aan de eerder gestelde voorwaarden. Het COHO gaat dan ook gezamenlijk met het Nederlandse ministerie van Financiën monitoren of wordt voldaan aan de voorwaarden op het gebied van de financiële sector.

Daarnaast zal er een grondig onderzoek worden ingesteld naar de houdbaarheid van de muntunie tussen Curaçao en Sint-Maarten en het bestaansrecht van een eigen munt op Curaçao en Sint-Maarten. Daarbij zal ook worden gekeken naar toekomstbestendige modellen voor de financiële sector, waarbij het kleinere financiële sector, die meer in verhouding staat tot de omvang van de economie van het land, ook nadrukkelijk een optie moet zijn. Dit moet voorkomen dat problemen in de financiële sector op Curaçao ervoor zorgen dat ook het land in de problemen komt.

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 waarde van de leningenportefeuille is door een onafhankelijke deskundige partijgewaardeerd. De kasstromen van de leningenportefeuille zijn door een onafhankelijke deskundige in beeld gebracht. Hieruit is gebleken dat de kasstromen over de aankomende 10 jaar naar verwachting ten minste ANG 173 miljoen zullen opleveren. Dit maakt dat de kans dat de lening aan Nederland niet wordt terugbetaald zeer klein. In positievere scenario's die door de onafhankelijke deskundige zijn geschat lopen de kasstromen op tot meer dan ANG 250 miljoen in dezelfde periode.

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 liquiditeitsleningen worden verstrekt tegen een rentetarief van 0%. In dit tarief ziet een risicopremie verwerkt, gelet op het negatieve rentetarief dat Nederland momenteel betaalt bij de emissie van nieuwe schuldtitels.

Weliswaar is een rentetarief van 0% mogelijk niet marktconform (onverminderd het lage risico gelet op de kasstromen uit het portfolio), dit wordt in dit geval – een dreiging voor de financiële stabiliteit in Curaçao - gerechtvaardigd door de bijzondere statutaire relatie tussen de landen binnen het Koninkrijk. De noodzaak voor een interventie van overheidswege is hier verantwoord en substantieel hogere rentelasten doen afbreuk aan de gedeelde wens om de financiële positie van Curaçao niet nodeloos en overmatig te belasten.

9. Hoe wordt de risicovoorziening vormgegeven?

Er is geen sprake van een begrotingsreserve, gelet op de andere mitigerende maatregelen en de genoemde risicopremie.

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

De looptijd van de lening is gerelateerd aan de kasstromen die de leningenportefeuille genereert. Daarbij is wel een maximale looptijd van 15 jaar bepaald.

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

De lening is verstrekt door het Agentschap van het Ministerie van Financiën in opdracht van het ministerie van Buitenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties. De uitvoeringskosten die hiermee gepaard gaan zijn gelijk aan de kosten voor incidentele leningen. In dat geval komen er geen extra kosten omdat het werkzaamheden zijn die de Rijkshoofdboekhouding al uitvoert. Deze kosten worden (deels) gedekt door het verschil tussen de financieringskosten voor Nederland en het rentepercentage op de lening aan Curaçao.

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

De risicoregeling wordt aan het eind van de looptijd (max 15 jaar) geëvalueerd. Voorts zal periodiek en in ieder geval na 5 jaar een beoordeling plaatsvinden van het beheer van de portefeuille en de ontwikkelingen met betrekking tot de afwikkeling van Girobank. Daarbij zal worden gekeken of het doel, het gecontroleerd afwickelen van Girobank en daarmee het waarborgen van de financiële stabiliteit, is behaald.