

Toetsingskader Risicoregelingen
Rijksoverheid: Herfinanciering van
de covidlening met einddatum 10
oktober 2024 aan Curaçao

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 liquiditeitssteun verstrekt aan Curaçao, na een hulpvraag van Curaçao op grond van artikel 36 (hulp en bijstand) van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden. 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 Curaçao ingrijpende financieel-economische gevolgen en heeft de financieel economische weerbaarheid van het land verzwakt: Zo kromp de Curaçaose economie in 2020 met 18,4%. Sindsdien heeft slechts gematigd herstel plaatsgevonden, met een geschatte BBP-groei van respectievelijk 4,2% in 2021 en 6,5% in 2022, met name door sterk herstel van het toerisme na opheffing van de coronabeperkingen en door private investeringen maar met het uitblijven van groei in andere sectoren van de economie, zoals de maritieme industrie.³
- De RMR heeft bij de eerste herfinanciering in 2022 besloten dat het de intentie heeft om deze lening in 2023 te herfinancieren.⁴
- Dit toetsingskader gaat over het voorgenomen besluit van de Ministerraad (MR) op 6 oktober 2023 tot wijziging van het herfinancieringsaanbod van de covidlening met totaalbedrag ANG 911 miljoen (EUR 497,8 miljoen) die in 2022 is verstrekt aan Curaçao door Nederland.⁵
- Nu er nog geen definitief akkoord is bereikt over de oplossing bij pensioenverzekeraar ENNIA zal het herfinancieringsaanbod worden gewijzigd in een korte herfinanciering tegen een hogere rente van 5,1% (i.p.v. 3,4%) om zo meer tijd te kunnen nemen alsnog tot een akkoord te komen en om als Nederland de risico's goed in kaart te brengen.

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 Curaçao vanaf april 2020 zoveel mogelijk bijgestaan met covidleningen en noodhulp als partners binnen het Koninkrijk. 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.⁶ Dit is nu aan de orde.
- Op 10 oktober 2023 eindigt de looptijd van de covidlening die Nederland aan Curaçao heeft verstrekt. Dit plaatst Curaçao 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 Curaçaose economie. Tegelijkertijd moet rekening gehouden worden met risico's voor Nederland, gelet op het grote deel van de Curaçaose schuld dat door Nederland is gefinancierd.
- Nederland is bereid tot volledige herfinanciering, maar daarbij moet wel rekening worden

1 De covidlening is de in april 2022 verstrekte kortlopende herfinanciering van de in verschillende tranches verstrekte covidleningen 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 – Curaçao: Staff Concluding Statement of the 2023 Article IV Consultations Mission, via imf.org.

4 Kamerstukken 35420-477.

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

6 Deze intentie is destijds gemeld aan de Kamer in Kamerbrief 35420-447.

gehouden met de risico's voor Nederland. 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 overeen 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 en voor het Koninkrijk in het algemeen.

- De landen hebben schriftelijk verklaard dat zij de intentie hebben om een oplossing te vinden voor ENNIA en zijn hierover in overleg met Nederland en de CBCS. Omdat nog geen definitieve oplossing is overeengekomen, wordt de herfinanciering aangeboden met een looptijd van 1 jaar tegen een rente van 5,1%.
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 Curaçao op eigen initiatief financiering zou moeten aantrekken op de kapitaalmarkt tegen een door kapitaalmarkten vastgestelde rentevergoeding. Bij een financieringsbehoefte met een omvang van ANG 911 miljoen (EUR 497,8 miljoen) is de verwachting dat Curaçao op de internationale kapitaalmarkt een aanzienlijke rente zal moeten betalen, als de markt een dergelijk bedrag al zou willen absorberen. Tot nu toe heeft Curaçao geen kapitaalmarktleningen, voornamelijk omdat Nederland in het kader van de Rijkswet financieel toezicht leningen tegen een gunstiger rentepercentage aanbiedt. Voor de kapitaalmarkt moet ook rekening worden gehouden met het gegeven dat de overheidsfinanciën er minder gunstig voorstaan dan voor de covidpandemie, met een schuldquote van 83,3% BBP in 2022. Het aantrekken van dergelijke grote leningen op de kapitaalmarkt heeft een negatief effect op de schuldhoudbaarheid door de hogere rentelasten. Daarnaast zou een dergelijke kapitaalmarktlening niet passen in het kader van het Rft met betrekking tot de rentelastnorm.
 - 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 Curaçao 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 beschikbaar om de bedoelde risico's te compenseren.

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 ANG 911 miljoen (EUR 497,8 miljoen) aan openstaande schuld geherfinancierd door Nederland aan Curaçao.⁷ Zoals bij elke lening, bestaat er het risicodot het land op enig moment niet over de middelen beschikt om de verplichtingen na te komen, een wanbetalingsrisico.
 - De leningen staan uit in ANG. Hierdoor wordt er door Nederland een wisselkoersrisico gelopen, aangezien de begroting in euro's is. Met de herfinanciering vinden er geen

⁷ Dit bedrag in euro's wijkt af van het bedrag dat eerder werd gedeeld als gevolg van een gewijzigde wisselkoers. Het leningbedrag van ANG 911 mln. (EUR 497,8 mln.) is ongewijzigd.

nieuwe geldstromen plaats richting Curaçao. Als de euro in waarde stijgt ten opzichte van de dollar, kan dit betekenen dat de in guldens uitgedrukte betalingen van Curaçao minder waard worden in euro's, waardoor Nederland een verlies kan lijden. Dit risico komt voor rekening van Nederland.

- Indien Curaçao het aanbod voor herfinanciering niet accepteert, zal het de financieringsbehoefte van ANG 911 mln. (EUR 473,8 mln.; bijna 11% Curaçaos BBP) op de kapitaalmarkt moeten aantrekken om het totaalbedrag aan Nederland te voldoen. Mocht dat niet lukken, dan zal het land in gebreke blijven op de covidlening.
- b. Hoe staan risico en rendement van de regeling tot elkaar in verhouding?
- Met een kortlopende herfinanciering tegen een hogere rente dan de Nederlandse rente wordt tijd genomen om alsnog een oplossing te vinden voor de hierboven geschetste financiële problemen van ENNIA. De verhoogde rente weerspiegelt het risico dat het ENNIA-probleem vormt voor de landsbegroting.
- c. Wat is de inschatting van het risico voor het Rijk in termen van waarschijnlijkheid, impact, blootstellingduur en beheersingsmate?
- Nederland loopt een wisselkoersrisico bij de herfinanciering van de covidlening aan Curaçao. De Antilliaanse gulden (ANG) is gekoppeld aan de Amerikaanse dollar. Fluctuaties in de waarde van de euro ten opzichte van de Amerikaanse dollar hebben invloed op de uiteindelijke waarde van de terugbetalingen die Nederland ontvangt.
 - Het risico op liquiditeitsproblemen is beperkt, omdat Nederland in alle gevallen herfinanciering aanbiedt. Deze ontstaan alleen als Curaçao 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?
- Financieel toezicht zoals vastgelegd in de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Rft). Financieel toezicht biedt het kader om te komen tot duurzaam houdbare overheidsfinanciën en verbeterd financieel beheer. Het College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Cft) adviseert de RMR over de financiële situatie van de landen.
 - Hervormingen: Deze zijn vastgelegd in een door Curaçao aanvaard Landspakket met als doel de financiële, economische, institutionele en maatschappelijke weerbaarheid van het land dusdanig te versterken, zodat het beter in staat zal zijn om externe schokken zelfstandig op te vangen. Curaçao wordt in de uitvoering hiervan ondersteund door de Tijdelijke Werkorganisatie van het Directoraat-generaal Koninkrijksrelaties. Beoogd is dat daardoor de totale economische weerbaarheid op de lange termijn verbetert en het wanbetalingsrisico verkleind wordt.
 - Rente: op deze lening wordt 5,1% rente in rekening gebracht. De rente is gebaseerd op de rente die de Nederlandse staat zelf op leningen met deze looptijd betaalt met daarop een opslag als prikkel om te komen tot een akkoord.
 - Looptijd: De looptijd is 1 jaar, zodat Curaçao, tezamen met Sint Maarten, Nederland en de CBCS binnen dat jaar een geschikte oplossing vinden voor ENNIA.
 - Het is van belang dat Curaçao risico's op zijn begroting identificeert en beheerst, waardoor het risico op wanbetaling lager is.
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).

- Bij het besluit over de verstrekking van de covidleningen tussen 2020-2022 heeft het Cft destijds getoetst en geadviseerd op basis van de uitvoeringsrapportages van Curaçao.
- Het Cft had daarbij geen oordeel over de risico's voor het Rijk, noch over de voorziening tot risicocompensatie.
- Indien er alsnog een akkoord over ENNIA tot stand komt zal in de afspraken over de financiering daarvan rekening worden gehouden met het Cft-advies van 26 september over de oplossing voor ENNIA. Het Cft is van mening dat deze lening een te groot beslag zou leggen op de begroting van Curaçao in de komende jaren en er daardoor te weinig ruimte over zou blijven voor aanvullende leningen om te investeren.⁸

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 indicatief 5,1%. Het rentetarief (inclusief risicopremie) is kostendekkend.

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 1 jaar.

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.

⁸ Zie Cft-advies 26 september 2023.

Overzicht van alle overige lopende schulden Curaçao bij Nederland

	Datum eerste aflossing	Verwachte eindstand per 31-12-2023	In Euro's naar koers 2023
Onderhandse Leningen			
CUR 0,000% okt 15 2020-2035	15-10-2023	ANG 75.692.307,69	EUR 39.519.818,14
CUR 0,000% mrt 18 2021-2037	21-7-2022	ANG 121.670.000	EUR 71.961.454,30
Obligatie Leningen			
CUR 2,750% okt 15 2010-2025	15-10-2025	ANG 139.735.000,00	EUR 72.957.239,07
CUR 2,875% okt 15 2010-2030	15-10-2030	ANG 370.000.000,00	EUR 193.181.224,87
CUR 3,000% okt 15 2010-2035	15-10-2035	ANG 474.900.000,00	EUR 247.950.712,68
CUR 3,125% okt 15 2010-2040	15-10-2040	ANG 582.391.000,00	EUR 304.072.991,18
CUR 2,750% sep 16 2013-2043	16-9-2043	ANG 62.604.000,00	EUR 32.686.263,25
CUR 2,450% jun 2 2014-2044	2-6-2044	ANG 247.036.000,00	EUR 128.980.316,40
CUR 1,600% jan 20 2015-2045	10-1-2016	ANG 179.999.600,00	EUR 93.979.846,50
CUR 1,620% dec 30 2015-2045	30-12-2045	ANG 33.296.000,00	EUR 17.384.221,79
CUR 1,000% jun 6 2016-2046	6-6-2046	ANG 59.050.000,00	EUR 30.830.679,27
CUR 1,240% nov 30 2017-2047	30-11-2047	ANG 60.000.000,00	EUR 31.326.685,11
CUR 0,920% jan 21 2019-2049	21-1-2049	ANG 69.100.000,00	EUR 36.077.899,02