

Toetsingskader Risicoregelingen
Rijksoverheid: Liquiditeitssteun vierde
tranche aan Sint Maarten

Probleemstelling en rol van de overheid

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

- De (financieel-)economische weerbaarheid van Sint Maarten schiet al een geruime tijd te kort. De Covid-19 pandemie heeft de problemen die er waren alleen maar verergerd. Sint Maarten 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 Sint Maarten de afgelopen periode als partner binnen het Koninkrijk zoveel mogelijk bijgestaan.
- De financiële situatie van Sint Maarten is na orkaan Irma sterk verslechterd. Om de financiële klappen van de orkaan op te kunnen vangen, kwam Sint Maarten voor de begrotingsjaren 2017, 2018 en 2019 in aanmerking voor liquiditeitssteun. Aan de liquiditeitssteun over 2019 heeft de Rijksministerraad eerder twee voorwaarden verbonden, namelijk het verlagen van de salarissen en/of emolumenten van de Statenleden en leden van de regering met 10% en het opnemen van de noodzakelijke kosten voor politiebijstand en het verbeteren van de detentiesituatie in de begrotingen voor 2019 en 2020.
- Aan de eerste voorwaarde heeft Sint Maarten recent voldaan. Aan de tweede voorwaarde kan pas worden voldaan wanneer de begroting 2020 is vastgesteld. Daarom werd afgesproken dat deze begroting voor 1 mei 2020 gepresenteerd moet worden; het Cft zou hierover de Rijksministerraad nader informeren.
- In afwachting daarvan werd volstaan met de toezegging van Sint Maarten dat de betreffende kosten in deze begroting verwerkt zullen worden.
- Op basis van die afspraak heeft de Rijksministerraad op 9 april 2020 ingestemd met het per omgaande verstrekken van liquiditeitssteun 2019 ter hoogte van € 25,1 miljoen.¹ De kosten die zijn gemaakt voor in Nederland verblijvende Sint Maartense gedetineerden zullen met dit bedrag worden verrekend.
- In de Rijksministerraad van 1 mei 2020 is besloten om Sint Maarten direct een renteloze lening te verstrekken van € 10 miljoen voor een halve maand van mei, conform het advies van het College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Cft).²
- Het betreft liquiditeitssteun voor de inkomstenderving en maatregelen ten behoeve van baanbehoud.
- In de Rijksministerraad van 15 mei 2020 lag een voorstel van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor om Sint Maarten een tweede tranche liquiditeitssteun te verlenen, gekoppeld aan een aantal voorwaarden waaraan onder meer moet worden voldaan om voor een volgende tranche in aanmerking te komen³. De liquiditeitssteun is verstrekt in de vorm van een lening (€ 21,7 mln.) onder dezelfde voorwaarden als die voor de leningen voor de eerste tranche.
- Daarnaast is besloten dat Nederland bij volgende tranches liquiditeitssteun, en andere vormen van ondersteuning, de aanvaarding van een pakket aan maatregelen die gericht zijn op structurele hervormingen in de landen als voorwaarde stelt. Deze hervormingen 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.
- In totaal wordt € 30,6 mln. versterkt voor de derde tranche liquiditeitssteun tot eind 2020.
 - Na de Rijksministerraad van 18 december 2020 is op 22 december 2020 besloten om Sint Maarten een derde tranche liquiditeitssteun te verstrekken, gekoppeld aan een aantal voorwaarden waarmee Sint Maarten heeft ingestemd.⁴
- De vierde tranche liquiditeitssteun (€ 4,3 mln.) heeft betrekking op de liquiditeitsbehoefte van Sint Maarten voor het eerste kwartaal van 2021.
 - Na de Rijksministerraad van 18 december 2020 is op 22 december 2020 besloten tot het verstrekken van (een voorschot op) de vierde tranche liquiditeitssteun. Het voorschot (eerste deelbetaling) is ter dekking van de liquiditeitsbehoefte van Sint

¹ De genoemde bedragen zijn op basis van de begrotingskoers, waarin geen rekening gehouden is met de geldende euro-dollar wisselkoers. De daadwerkelijk uitgegeven bedragen wijken hiervan af.

² Kamerstukken II 2019/20, 35420, nr. 34

³ Kamerstukken II 2019/20, 35420, nr. 37

⁴ Kamerstukken II 2019/20, 35420

Maarten voor de eerste 6 weken van het eerste kwartaal (1 januari tot 12 februari 2020). Het voorschot wordt vervolgens verrekend met de nog vast te stellen liquiditeitsbehoefte voor het hele eerste kwartaal van 2021. Een overweging voor het verstrekken van een voorschot is dat Sint Maarten begin januari 2021 acute liquiditeitsnood. Daarbij kan er niet gewacht worden tot de deadline voor het realiseren van de voorwaarden 3^e tranche.

- De tweede deelbetaling is gelijk aan de totale liquiditeitsbehoefte van het eerste kwartaal verminderd met het voorschot. De tweede deelbetaling wordt verstrekt nadat het Cft de liquiditeitsbehoefte voor het hele eerste kwartaal heeft vastgesteld, Sint Maarten heeft voldaan aan de voorwaarden voor de derde tranche liquiditeitssteun en de RMR daartoe een positief besluit neemt.

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 Sint Maarten de afgelopen periode als partner binnen het Koninkrijk zoveel mogelijk bijgestaan.

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 Sint Maarten op eigen initiatief financiering aantrekt op de kapitaalmarkt. De verwachting is dat Sint Maarten op de internationale kapitaalmarkt met een hoge rente wordt geconfronteerd mede door de huidige staat van de overheidsfinanciën op Sint Maarten. Het aantrekken van dergelijke leningen heeft een negatief effect op de schuldhoudbaarheid door de hogere rentelasten. Voor de 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 Sint Maarten draagt voor de staat van de economie.
- 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 Sint Maarten niet vergroot. Een ander instrument is een rentedragende lening. De RMR heeft evenwel besloten om omwille van de budgettaire druk op Sint Maarten geen rente op te leggen, ook omdat Nederland de middelen kon aantrekken tegen een negatieve rente.

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. Over 2 jaar wordt de mogelijke herfinanciering van de lening bekeken. Door het verstrekken van de liquiditeitstranches worden evenwel impliciet de wanbetalingsrisico's op andere leningen die Nederland heeft uitstaan bij Sint Maarten verkleind.

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 als voorschot (eerste deelbetaling) op de vierde tranche € 4,3 mln. verstrekt door Nederland aan Sint Maarten.
 - Deze eerste deelbetaling betreft een voorschot op de vierde tranche liquiditeitssteun (€ 4,3 mln.) voor de eerste 6 weken van het eerste kwartaal (1 januari tot 12 februari 2020). Dit voorschot wordt vervolgens verrekend met de met de nog vast te stellen liquiditeitsbehoefte voor het hele eerste kwartaal van 2021.
 - De tweede deelbetaling betreft een restant bedrag (totale liquiditeitsbehoefte van het eerste kwartaal verminderd met het voorschot). De tweede deelbetaling wordt verstrekt nadat het Cft de liquiditeitsbehoefte voor het hele eerste kwartaal heeft vastgesteld, Sint Maarten heeft voldaan aan de voorwaarden voor de derde tranche liquiditeitssteun en de RMR daartoe een positief besluit neemt.
- De bovengenoemde lening is in ANG verstrekt waardoor er door Nederland ook een wisselkoersrisico wordt gelopen, aangezien de begroting in euro's is.

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

- Sint Maarten 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 loopt de schuldquote van Sint Maarten op. In 2019 was de schuldquote 51% van het bruto binnenlandsproduct (bbp).⁵ Naar verwachting stijgt de schuldquote mede door de Covid-19 pandemie tot 91% in 2020. 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 Sint Maarten gedekt. De lening lenigt de acute financiële nood en stutten de overheidsfinanciën. Het instorten van de overheidsfinanciën zou immers een sterk negatief effect op de economie van Sint Maarten 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 Sint Maarten zal het defaultrisico van Sint Maarten 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 Sint Maarten is er een reëel risico dat de lening gedeeltelijke (of niet) terugbetaald worden. In april 2022 zal de solvabiliteit van Sint Maarten aan het einde van de looptijd van de lening opnieuw beoordeeld worden. Daarbij kan het ook voorkomen dat de situatie erom vraagt dat de lening één of meerdere keren geherfinancierd of geherstructureerd moeten worden.

6. Welke risicobeheersende en risicomitigerende 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?

- Sint Maarten heeft ingestemd met de instelling van het Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling (COHO) die het land ondersteunt en monitort, zonder daarbij formele

⁵ <https://www.sintmaarten.gf.nl/~/media/Documenten/2019/07/20190720-10-10-10.pdf>

bevoegdheden over te nemen die bij de organen van de landen berusten. De COHO ondersteunt Sint Maarten bij het doorvoeren van structurele hervormingen.

- Deze hervormingen 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. Deze hervormingen hebben als doel de totale economische situatie voor de lange termijn te verbeteren, hierdoor wordt het wanbetalingsrisico verkleint. Over twee jaar wordt bezien of er eventueel verlenging van de leningen (mogelijk tegen andere leenvoorwaarde) plaatsvindt. Daarbij is het mogelijk dat door eventuele verlenging van de looptijden van de leningen de leningen een langer looptijd kennen dan die van de COHO. Op dat moment wordt ook bekeken hoe de risico's na het voortbestaan van de COHO worden gemitigeerd.

7. Bij complexe risico's: hoe beoordeelt een onafhankelijke expert het risico van het voorstel en de risicobeheersende en risicomitigerende maatregelen van Rijk?

- De adviseur voor de RMR voor het financieel toezicht is het Cft.
- Het Cft heeft getoetst en geadviseerd op basis van de uitvoeringsrapportages van Sint Maarten.
- 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 momenteel betaalt bij de emissie van nieuwe schuldtitels.

9. Hoe wordt de risicovoorziening vormgegeven?

- Er is momenteel geen sprake van een begrotingsreserve. Mede gelet op de onvoorspelbaarheid van de covid-19 pandemie, is ervoor gekozen alle liquiditeitslening tot april 2022 te laten lopen. Alsdan wordt beoordeeld of en zo ja op welke wijze de lening zal worden geherfinancierd, eventueel met een bijbehorende begrotingsreserve.

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. Dit betekent dat er gedurende deze periode geen sprake is van rente en aflossingsverplichtingen. Alleen aan het einde van de termijn zou deze lening moeten worden afgelost. Het Cft heeft geadviseerd de lening na deze periode van twee jaar te herfinancieren en dan om te zetten in een sinking bond. Zo kan over twee jaar de totaal gegeven liquiditeitssteun geherfinancierd worden waarbij op dat moment de passende aflossingstermijnen en overige voorwaarden kunnen worden bepaald. Vanzelfsprekend zal te zijner tijd hierover het Cft om advies worden gevraagd.
- Volgens het Nederlandse kabinet kan Sint Maarten de huidige crisis niet te boven komen zonder een substantiële versterking van de reeds vóór de crisis bestaande 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 zullen worden verbonden aan verdere liquiditeitssteun. Nederland zal Sint Maarten hierbij ook bijstaan. De inzet van deze exercitie is dat de economie van Sint Maarten in 2027 zodanig versterkt is dat het land zijn autonomie kan dragen.

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

- De liquiditeitssteun is verstrekt door het Agentschap van het Ministerie van Financiën in opdracht van 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 evaluatie 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 geëvalueerd.