

Toetsingskader risicoregelingen

Rijksoverheid:

inzake de rentelastverlichting aan Aruba
in 2021 en 2022

Probleemstelling en rol van de overheid

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

- De (financieel-)economische weerbaarheid van Aruba schiet al een geruime tijd te kort. De Covid-19 pandemie heeft de problemen die er waren alleen maar verergerd. Aruba 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 Aruba vanaf april 2020 als partner binnen het Koninkrijk zoveel mogelijk bijgestaan.
- De afgelopen jaren kampte Aruba al met een zorgelijke schuldontwikkeling, de gemiddelde schuldquote tussen 2010 en 2018 is 69,9%.¹ Dit percentage is ver boven de kritieke grens van 55% die het Internationaal Monetair Fonds (IMF) adviseert voor de Caribische regio.² In de nasleep van de pandemie is de schuldpositie van Aruba verder verslechterd. De schuldquote van Aruba is in 2020 gestegen naar 117% van het bruto binnenlands product (bbp). Naar verwachting stijgt de schuldquote tot 130,3% in 2021, dit mede door de gevolgen van de Covid-19 pandemie³.
- Dit toetsingskader gaat over het besluit tot het geven van rentelastverlichting aan Aruba door Nederland.
- Op 13 november is het Nederlands parlement geïnformeerd over de overeenstemming die Aruba en Nederland hebben bereikt over de derde tranche liquiditeitssteun 2020, in combinatie met een pakket aan maatregelen dat gericht is op het realiseren van structurele hervormingen in Aruba.⁴ Over liquiditeitssteun heb ik uw Kamer regelmatig geïnformeerd.⁵
- Zoals ik uw Kamer meerdere malen heb laten weten is het kabinet in ruil voor hervormingen niet alleen bereid liquiditeitssteun te bieden, maar ook bereid om op meerdere terreinen te investeren in de ontwikkeling van Aruba.⁶
- Onderdeel van de overeenstemming m.b.t. de derde tranche liquiditeitssteun 2020 is het geven van rentelastverlichting aan Aruba door Nederland. De rentelastverlichting stelt Aruba in staat om te voldoen aan haar reguliere verplichtingen tot het betalen van een hoofdsom in 2021 en 2022 onder de USD Externe Financiering. Daartoe zal het kabinet in 2021 een lening verstrekken met een hoofdsom van € 86,7 miljoen (AWG 177 miljoen) en in 2022 een lening met een hoofdsom van € 169,5 miljoen (AWG 346 miljoen). De overeenkomst over de rentelastverlichting is nog niet getekend. Aan de zijde van Aruba moet eerst de begroting worden vastgesteld. Dan kan Aruba pas tekenen. In de concept-overeenkomst is bepaald dat verstrekking van de leningen plaatsvindt als Aruba hiertoe een verzoek doet. Daarbij worden twee afzonderlijke verzoeken gedaan voor de respectievelijke jaren 2021 en 2022.
- De condities voor beide leningen zijn een vast rentepercentage van 2,64% en een looptijd van 7 jaar met halfjaarlijkse aflossingen na vier jaar. Het eerder op 13 november 2020 afgesproken rentepercentage (van 2%) en de aflossingsvrijperiode (van 2 jaar) zijn in onderling overleg aangepast conform het ministerieel overleg tussen Aruba en Nederland van 28 juli 2021. Aruba realiseert hiermee gedurende de looptijd van de lening een rentelastenverlichting in de orde van grootte van € 40,3 miljoen (oftewel ongeveer AWG 82,3 miljoen) ten opzichte van marktfinanciering (nominaal meer dan 5%).

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

- Op basis van artikel 36 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden verlenende landen binnen het Koninkrijk der Nederlanden elkaar hulp en bijstand. Nederland verleent op grond hiervan al enige tijd liquiditeitssteun aan Aruba. De rentelastverlichting was onderdeel van een

¹ <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/CR/2021/English/1ABWEA2021001.ashx>

² PowerPoint-presentatie (tweedekamer.nl)

³ <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/CR/2021/English/1ABWEA2021001.ashx>

⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2020/11/13/kamerbrief-over-akkoord-aruba-en-nederland-inzake-voorwaarden-liquiditeitssteun/kamerbrief-over-akkoord-aruba-en-nederland-inzake-voorwaarden-liquiditeitssteun.pdf>

⁵ Kamerstukken II 2019/20, 35420

⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2020/11/13/kamerbrief-over-akkoord-aruba-en-nederland-inzake-voorwaarden-liquiditeitssteun/kamerbrief-over-akkoord-aruba-en-nederland-inzake-voorwaarden-liquiditeitssteun.pdf>

grotere deal over de 3^e tranche liquiditeitssteun. Aruba moest daarbij onder andere ook instemmen met het toezenden van de Rijkswet Aruba financieel toezicht aan de Raad van State en het aansluiten bij de Rijkswet Caribische Orgaan voor hervorming en ontwikkeling.

3. Is het voorstel voor de risicoregeling:

a) ter compensatie van risico's die niet in de markt kunnen worden gedekt, en/of

- Op de kapitaalmarkt wordt de regering van Aruba geconfronteerd met hoge rentepercentages (nominaal meer dan 5% per jaar) o.a. door de huidige staat van de overheidsfinanciën. Dit blijkt o.a. uit de ervaring in 2020 toen Aruba haar liquiditeitsbehoefte deels heeft ingevuld via een lening op de internationale kapitaalmarkt. Het aantrekken van dergelijke leningen heeft een negatief effect op de schuldhoudbaarheid door de hogere rentelasten. Voor de leningen geldt het kader van de Landsverordening Aruba tijdelijk financieel toezicht (LAft) en van 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 Aruba draagt voor de staat van de overheidsfinanciën en de economie.

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.

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?

- Er worden twee leningen verstrekt als Aruba hiertoe een verzoek doet. De eerste lening heeft een hoofdsom van € 86,7 miljoen (AWG 177 miljoen) en heeft betrekking op 2021. De tweede lening heeft een hoofdsom van € 169,5 miljoen (AWG 346 miljoen) en heeft betrekking op 2022.
- Op de lening wordt een vast jaarlijks rentepercentage van 2,64% in rekening gebracht door Nederland aan Aruba.
- Er wordt een wanbetalingsrisico gelopen op het aflossingsdeel en op het rentebestandsdeel.
- Naast het wanbetalingsrisico wordt er een wisselkoersrisico gelopen door Nederland. Dit gelet op het feit dat de bovengenoemde leningen in AWG worden verstrekt terwijl de Nederlandse Rijksbegroting in euro's is.

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

- Aruba heeft al geruime tijd een kwetsbare economische structuur waardoor de economie het afgelopen decennium nauwelijks is gegroeid ondanks een groeiende wereldeconomie. 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. Naar verwachting stijgt de schuldquote mede door de Covid-19 pandemie tot 130,3% in 2021.⁷ Dit is ver boven de kritieke grens van 55% die het Internationaal Monetair Fonds (IMF) adviseert voor de Caribische regio.⁸

⁷ <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/CR/2021/English/1ABWEA2021001.ashx>

⁸ [PowerPoint-presentatie \(tweedekamer.nl\)](#)

- De minister-president van Aruba en de staatssecretaris van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties tekenden op 16 november 2020 de overeenkomst welke de regeringen van Aruba en Nederland (juridisch) bindt aan de uitvoering van de hervormingsmaatregelen in het landspakket Aruba. Deze maatregelen zijn o.a. gericht op het vergroten van de terugbetaalcapaciteit van Arubaanse regering. Een voorbeeld van dergelijke maatregelen is het substantieel verlagen van de personeelslasten van de (semi)publieke sector. De rentelastverlichting verlaagt op de korte termijn druk op de overheidsfinanciën en faciliteert daarmee de toekomstige vergroting van de terugverdiencapaciteit. Door de rentelastverlichting wordt namelijk ruimte gecreëerd voor Aruba om de nodige hervormingen door te voeren.
- c. Wat is de inschatting van het risico voor het Rijk in termen van waarschijnlijkheid, impact, blootstellingduur en beheersingsmate?
- De achtergrond bij deze rentelastverlichting is dat Aruba akkoord is met een pakket aan maatregelen dat onder andere tot doel heeft de terugbetaalcapaciteit van de Arubaanse regering te bevorderen. Bij rentelastverlichting is een duur van 7 jaar (te beginnen in 2021 en/of 2021) afgesproken, tegen een vast rentepercentage van 2,64%, waarbij de eerste vier jaar vrij van aflossing zijn. Aruba realiseert hiermee gedurende de looptijd van de lening een rentelastenverlichting in de orde van grootte van € 40,3 miljoen (AWG 82,3 mln.) ten opzichte van marktfinanciering.
 - Gelet op de kwetsbare staat van de overheidsfinanciën en de hoge schuldquote van Aruba is er een risico dat de leningen gedeeltelijke (of niet) terugbetaald wordt. Door het verstrekken van de rentelastverlichting worden evenwel impliciet de wanbetalingsrisico's op andere leningen die Nederland heeft uitstaan bij Aruba 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 mogelijkheden tot beheersing van de risico's, ook als de regeling op afstand van het Rijk wordt uitgevoerd?
- Deze rentelastverlichting vormt een onderdeel van het totaalpakket aan maatregelen waarbij Aruba enerzijds ondersteund wordt in haar liquiditeitsbehoefte en anderzijds hervormingen doorvoert om het verdienvermogen en daarmee ook de houdbaarheid van overheidsfinanciën van Aruba te vergroten.
 - Bij het geven van rentelastverlichting is voorzien in een halfjaarlijks aflostermijn, dit na een aflossingsvrij periode van vier jaar. Dit vermindert het wanbetalingsrisico voor het Rijk. Door halfjaarlijkse aflostermijnen is Nederland ook beter in staat de risico's te beheersen en te mitigeren. Dit o.a. doordat Nederland hierdoor minder afhankelijk is van de mate waarin Aruba meerjarig adequate voorzieningen treft voor terugbetaling van de lening. Zonder tussentijdse aflossingstermijnen loopt Nederland het risico dat Aruba geen adequate financiële voorzieningen (buffers) heeft opgebouwd op de gehele lening aan het einde van de looptijd te voldoen.
 - In de concept-overeenkomst is verder opgenomen dat de lening opeisbaar wordt en de Staat der Nederlanden onmiddellijke terugbetaling kan verlangen in een aantal gevallen. Een van die gevallen is het niet tijd/niet behoorlijk nakomen van een verplichting tot het betalen van een of meerdere opeisbare bedragen.
 - Daarnaast heeft Aruba ingestemd met de instelling van het Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling (COHO) dat het land ondersteunt en monitort, zonder daarbij formele bevoegdheden over te nemen die bij de organen van de landen berusten. Het COHO ondersteunt Aruba bij het doorvoeren van structurele hervormingen. Tot het moment dat de wet COHO is geïmplementeerd neemt de Tijdelijke Werkorganisatie (TWO) van BZK deze taak op zich.
 - 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 richten zich op verbetering van de totale economische situatie voor de lange termijn, hierdoor wordt het wanbetalingsrisico verkleind.

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?
- Er is geen sprake van een complex risico.

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 leningen worden verstrekt tegen een vast rentetarief van 2,64%. In dit tarief zit een risicopremie verwerkt, gelet op het lagere 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 is geen sprake van een begrotingsreserve. Over de dekking van eventuele schade zal worden besloten door de Staatssecretaris van BZK.
10. Welke horizonbepaling wordt gehanteerd (standaardtermijn is maximaal 5 jaar)?
- De lening is een onderhandse lineaire lening met een duur van 7 jaar (te beginnen in 2021 of 2022), tegen vast rentepercentage van 2,64%, waarbij de eerste vier jaar vrij van aflossing zijn. Na deze vier jaar geldt een halfjaarlijks aflossingstermijn van 1/11 deel van de hoofdsom. De termijn van 7 jaar (per lening deel) is bepaald aan de hand van het bestaande aflossingsprofiel van het Land Aruba om zo een toekomstige piek in aflossingen door het Land Aruba te voorkomen. Deze termijn en aflossingsstructuur is eveneens in lijn met andere externe leningen die Aruba eerder heeft aangetrokken.
11. Wie voert de risicoregeling uit en wat zijn de uitvoeringskosten van de regeling?
- De rentelastverlichting 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 evaluatie en hoe wordt een deugdelijke evaluatie geborgd?
- De risicoregeling wordt in het jaar van de laatste aflossingstermijn van de lening (met een looptijd van 7 jaar), geëvalueerd.