

Toetsingskader Risicoregelingen
Rijksoverheid: Liquiditeitssteun aan Sint
Maarten (voor het vierde kwartaal 2022)

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. Zo kromp de Sint Maartense economie in 2020 naar schatting met 24%.^{1 2} 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 vanaf april 2020 als partner binnen het Koninkrijk zoveel mogelijk bijgestaan. Over de steun in de vorm van liquiditeitsleningen is uw Kamer regelmatig geïnformeerd.³
Dit toetsingskader gaat over het voorgenomen besluit van de Rijksministerraad op 30 september 2022 tot het verstrekken van de elfde tranche liquiditeitssteun aan Sint Maarten door Nederland voor het vierde kwartaal 2022. In totaal wordt ANG 10 miljoen (€ 4,7 miljoen) verstrekt bij de elfde tranche liquiditeitssteun voor het vierde kwartaal 2022. Voorafgaand aan de verstrekking van de liquiditeitssteun voor het vierde kwartaal van 2022, heeft Nederland in totaal al ANG 306,4 miljoen (€ 148,2 miljoen) aan liquiditeitsleningen verstrekt aan Sint Maarten 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 Sint Maarten 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 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 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 Sint Maarten 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 Sint Maarten niet vergroot. Een ander instrument is een rentedragende lening. De Rijksministerraad (RMR) heeft evenwel besloten om omwille van de budgettaire druk op Sint Maarten geen rente in rekening te brengen.

¹ Het betreft een schatting van de economische krimp (daling van het reële bbp) door het Internationaal Monetair Fonds. 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 nr. 106, 2020–2021, 35420, nr. 186, nr. 200, nr.245, nr. 324

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. Uiterlijk 10 oktober 2023 vindt besluitvorming plaats over eventuele herfinanciering van de leningen (mogelijk tegen andere leenvoorwaarden).

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 elfde tranche ANG 10 miljoen (€ 4,7 miljoen) worden verstrekt aan liquiditeitssteun voor het vierde kwartaal 2022 aan Sint Maarten door Nederland.
 - Voorafgaand aan de verstrekking van elfde tranche liquiditeitssteun heeft Nederland al ANG 306,4 miljoen (€ 148,2 miljoen) verstrekt aan Sint Maarten via eerdere liquiditeitstranches.
 - De bovengenoemde lening voor het vierde kwartaal 2022 liquiditeitssteun wordt uitbetaald in USD daarbij staat de lening nominaal uit 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?
- 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. De afgelopen jaren is de schuld van Sint Maarten flink opgelopen. De overheidsschuld zal per ultimo 2022 naar schatting oplopen tot ANG 1.5 miljard (ongeveer 71 procent van het bbp).⁴ Dit is ver boven de kritieke grens van 55% voor de Caribische regio die wordt genoemd in rapporten van Internationaal Monetair Fonds. Met de liquiditeitssteun worden de inkomstenderving en de maatregelen ten behoeve van baanbehoud in Sint Maarten gedekt. De lening lenigt de acute financiële nood en stut de overheidsfinanciën. Het instorten van de overheidsfinanciën zou 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 default risico 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 leningen gedeeltelijk (of niet) terugbetaald worden. Het aantal leningen van SXM neemt toe, daarmee dus ook de schuld die SXM aan NL heeft. Het risico voor NL wordt door het verstrekken van meer liquiditeitssteun ook groter.

-
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?

⁴ Dit betreft raming van het Cft: <https://www.cft.cw/finish/12-sint-maarten/1762-20220414-advies-bij-de-vastgestelde-begroting-2022-sint-maarten>

- Sint Maarten 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 Sint Maarten, zonder daarbij formele bevoegdheden over te nemen die bij de organen van de landen berusten. De Tijdelijke Werkorganisatie (TWO) ondersteunt Sint Maarten momenteel bij het doorvoeren van structurele hervormingen en houdt toezicht op die hervormingen.
 - Deze hervormingen, waar Sint Maarten middels aanvaarding van het Landspakket Sint Maarten 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 oktober 2023 vindt besluitvorming plaats over eventuele herfinanciering van de leningen (mogelijk tegen andere leenvoorwaarden).
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 Sint Maarten is het College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (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%. De RMR heeft besloten om omwille van de budgettaire druk op Sint Maarten geen rente in rekening te brengen. De premie (risicopremie) is niet kostendekkend en niet marktconform. Er wordt geen additionele budgettaire ruimte vrijgemaakt.
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 de staatsschuld en de aflossingen ten gunste komen aan de staatsschuld. De aflossing van de lening is voorzien in 2023.
10. Welke horizonbepaling wordt gehanteerd (standaardtermijn is maximaal 5 jaar)?
- De lening heeft de vorm van een renteloze bulletlening en loopt in oktober 2023 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. Gesprekken tussen Nederland en Sint Maarten over de mogelijkheid tot herfinanciering worden vóór oktober 2023 gevoerd.
 - Volgens het Nederlandse kabinet kan Sint Maarten 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 liquiditeitssteun reeds aangekondigd dat structurele hervormingen over de volle breedte van de economie noodzakelijk zijn en als voorwaarde worden verbonden aan verdere liquiditeitssteun. Het TWO 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 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 evaluatie van de risicoregeling wordt meegenomen in de evaluatie van de risicoregeling van de herfinanciering van liquiditeitsleningen aan Sint Maarten.
- De risicoregeling van de herfinanciering van liquiditeitsleningen aan Sint Maarten wordt na afloop van de periode waarin Nederland Sint Maarten noodsteun verleent geëvalueerd. Uiterlijk in 2027.