

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

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 Sint Maarten, na een hulpvraag van Sint Maarten 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.²²
- De Covid-19 pandemie, minder dan 3 jaar na de verwoestende orkaan Irma, had voor Sint Maarten verdere ingrijpende financieel-economische gevolgen en heeft de weerbaarheid verzwakt: Zo kromp de Sint Maartense economie in 2020 met 18,4%. Sindsdien heeft slechts gematigd herstel plaatsgevonden, met een geschatte BBP-groei van respectievelijk 4,2% in 2021 en 10,0% in 2022, met name door sterk herstel van het toerisme na opheffing van de coronabeperkingen maar door het uitblijven van groei in andere sectoren van de economie.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 316,4 mln. (EUR 172,9 mln.) tegen 3,4% die in 2022 is verstrekt aan Sint Maarten.⁵
- Nu nog geen definitief akkoord is bereikt over de oplossing bij pensioenverzekeraar ENNIA zal het herfinancieringsaanbod worden gewijzigd in een herfinanciering met een kortere looptijd om zo meer tijd te kunnen nemen alsnog tot een akkoord te komen.

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 Sint Maarten 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 Sint Maarten heeft verstrekt. Dit plaatst Sint Maarten 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 ook de intentie is de afspraken over herfinanciering zo vorm te geven dat ook deze bijdragen aan het weerbaar maken van de Sint Maartense economie. Tegelijkertijd moet rekening gehouden worden met risico's voor Nederland, gelet op het grote deel van de Sint Maartense schuld dat door Nederland is gefinancierd. Nederland is bereid tot volledige herfinanciering, maar daarbij moet wel rekening worden gehouden met de risico's voor Nederland. Echter, 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

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.

3 Internationaal Monetair Fonds, Kingdom of the Netherlands – Sint Maarten: 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.

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 Sint Maarten en Curaçao 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 3,4%.
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 Sint Maarten op eigen initiatief financiering zou moeten aantrekken op de kapitaalmarkt tegen een door kapitaalmarkten vastgestelde rentevergoeding. Bij een financieringsbehoefte met een omvang van ANG 316,4 mln. (EUR 172,9 mln.) is de verwachting dat Sint Maarten op de internationale kapitaalmarkt een aanzienlijke rente zal moeten betalen, als de markt een dergelijk bedrag al zou willen absorberen. Tot nu toe heeft Sint Maarten geen kapitaalmarktleningen, voornamelijk omdat Nederland leningen tegen een gunstiger rentepercentage aanbiedt. Bij financiering op de kapitaalmarkt moet rekening worden gehouden met het gegeven dat de overheidsfinanciën er minder gunstig voorstaan dan voor de covidpandemie, met een schuldquote van 63,1% 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.
 - 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 Sint Maarten 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 316,4 mln. (EUR 172,9 mln.) aan openstaande schuld geherfinancierd door Nederland aan Sint Maarten.⁷ Zoals bij elke lening, bestaat er het risico dat 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 nieuwe geldstromen plaats richting Sint Maarten.

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 316,4 mln. (EUR 172,9 mln.) is ongewijzigd.

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

- Indien Sint Maarten het aanbod voor herfinanciering niet accepteert, zal het de financieringsbehoefte van ANG 316,4 mln. (EUR 172,9 mln.); bijna 11% Sint Maartens 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. 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 Sint Maarten. De Antilliaanse gulden (ANG) is vastgekoppeld aan de Amerikaanse dollar in een vaste verhouding. Fluctuaties in de waarde van de euro ten opzichte van de Amerikaanse dollar kunnen invloed hebben op de uiteindelijke waarde van de terugbetalingen die Nederland ontvangt.
- Het risico op liquiditeitsproblemen is niet groot, omdat Nederland in alle gevallen herfinanciering aanbiedt. Deze ontstaan alleen als Sint Maarten ervoor kiest het leningaanbod 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 niet alleen handvatten 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: vastgelegd in een door Sint Maarten aanvaard Landspakket met als doel de financiële, economische, institutionele en maatschappelijke weerbaarheid van het land dusdanig te versterken, zodat het land beter in staat zal zijn om externe schokken zelfstandig op te vangen. Sint Maarten wordt in de uitvoering hiervan ondersteund door de Tijdelijke Werkorganisatie van het Directoraat-generaal Koninkrijksrelaties. Beoogd is dat daardoor de totale economische weerbaarheid voor de lange termijn verbetert en het wanbetalingsrisico verkleind wordt.
- Rente: op deze lening wordt 3,4% 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 voor de wanbetalings- en wisselkoersrisico's. De opslag bedraagt bij deze kortlopende herfinanciering 0%-punt.
- Looptijd: er is gekozen voor een herfinanciering voor 1 jaar, zodat Sint Maarten, tezamen met Curaçao, Nederland en de CBCS binnen dat jaar een geschikte oplossing vinden voor ENNIA.
- Het is van belang dat Sint Maarten 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.

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 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.

Overzicht van alle overige lopende schulden Sint Maarten bij
Nederland

	Datum eerste aflossing	Verwachte eindstand per 31-12-2023	In Euro's naar koers 2023
Onderhandse Leningen			
SXM 0,500% okt 12 2016-2023	12-10-2019	ANG 0,00*	EUR 0,00
SXM 0,000% jan 28 2018-2048	28-1-2024	ANG 50.000.000,00	EUR 26.105.570,93
SXM 0,000% aug 1 2018-2048	1-8-2024	ANG 32.600.000,00	EUR 17.020.832,25
SXM 0,000% okt 21 2020-2035	21-10-2023	ANG 46.038.461,54	EUR 24.037.206,46
Obligatie Leningen			
SXM 2,625% okt 21 2010-2025	21-10-2025	ANG 73.500.000,00	EUR 38.375.189,27
SXM 2,750% okt 21 2010-2030	21-10-2030	ANG 78.571.000,00	EUR 41.022.816,27
SXM 2,875% okt 21 2010-2035	21-10-2035	ANG 50.000.000,00	EUR 26.105.570,93
SXM 3,000% okt 21 2010-2040	21-10-2040	ANG 50.000.000,00	EUR 26.105.570,93
SXM 2,250% jun 2 2014-2029	2-6-2029	ANG 58.652.000,00	EUR 30.622.878,92
SXM 2,375% jun 2 2014-2034	2-6-2034	ANG 44.818.000,00	EUR 23.399.989,56
SXM 2,450% jun 2 2014-2044	2-6-2044	ANG 39.526.000,00	EUR 20.636.975,93
SXM 1,800% nov 21 2014-2044	21-11-2015	ANG 21.189.700,00	EUR 11.063.384,33
SXM 0,830% aug 25 2017-2032	25-8-2018	ANG 13.023.000,00	EUR 6.799.457,00
SXM 0,740% mei 10 2019-2049	10-5-2021	ANG 29.496.551,72	EUR 15.400.486,46

*Deze lening wordt volgens schema in 2023 volledig afgelost.