

Toetsingskader Risicoregelingen
Rijksoverheid: Liquiditeitssteun zesde
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 vanaf april 2020 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 voldaan. Aan de tweede voorwaarde kon 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. Sint Maarten heeft op 20 mei 2020 met deze voorwaarden ingestemd. 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 de Rijksministerraad van 18 december 2020 is besloten om Sint Maarten een derde tranche liquiditeitssteun te verstrekken, gekoppeld aan een aantal voorwaarden waarmee Sint Maarten heeft ingestemd.⁴ In totaal is € 30,6 mln. verstrekt voor de derde tranche liquiditeitssteun tot eind 2020.

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, nr. 201

- De vierde tranche liquiditeitssteun had betrekking op de liquiditeitsbehoefte van Sint Maarten voor het eerste kwartaal van 2021.
 - In de Rijksministerraad van 18 december 2020 is besloten tot het verstrekken van een voorschot van € 4,3 miljoen voor de vierde tranche liquiditeitssteun. Het voorschot (eerste deelbetaling) is ter dekking van de liquiditeitsbehoefte van Sint Maarten voor de eerste 6 weken van het eerste kwartaal (1 januari tot 12 februari 2020). Het voorschot diende vervolgens verrekend te worden met de nog vast te stellen liquiditeitsbehoefte voor het hele eerste kwartaal van 2021. Een overweging voor het verstrekken van een voorschot was dat er voor Sint Maarten begin januari 2021 sprake was van acute liquiditeitsnood. Daarbij kon er niet gewacht worden tot de deadline voor het realiseren van de voorwaarden 3e tranche.
 - Op 1 februari jl. adviseerde het Cft de RMR over de liquiditeitssteun aan Sint Maarten voor het eerste kwartaal 2021. In aanvulling op het voorschot van € 4,3 miljoen, dat op basis van het advies van het Cft van 8 december jl. is toegekend, bleek voor het eerste kwartaal geen aanvullende liquiditeitssteun nodig⁵. Derhalve heeft geen tweede deelbetaling en aanvullende liquiditeitssteun voor het eerste kwartaal plaatsgevonden.
 - Vanwege de onzekerheid over de onvoorwaardelijke steun van de Staten van Sint Maarten voor het landspakket en het traject voor de totstandkoming van de Rijkswet COHO lag geen voorstel tot verstrekking van de vijfde tranche liquiditeitssteun voor Sint Maarten voor in de Rijksministerraad.
 - Eerst moest duidelijkheid worden verkregen over de steun van de Staten. De RMR heeft vervolgens de Staatsecretaris van BZK, de ministers van Algemene Zaken en Financiën en de gevolmachtigd minister van het land Sint Maarten gezamenlijk gemandateerd tot het kunnen besluiten over het alsnog verstrekken van de 5^e tranche liquiditeitssteun op basis van een eventueel gegeven opheldering. Op 15 april 2021 hebben de Staten van Sint Maarten een brief gestuurd, waarin steun wordt herbevestigd met de eerdere gemaakte afspraken inzake de oprichting van het COHO.
 - Daarna heeft echter de Rijksministerraad op 23 april jl. ingestemd met het verstrekken van de vijfde tranche liquiditeitssteun van € 19,1 miljoen (ANG 39 miljoen). Vanwege de zeer zorgwekkende ontwikkelingen inzake de corporate governance van Princess Juliana International Airport (PJIA) heeft de Rijksministerraad op 28 mei jl. besloten het op 23 april jl. genomen besluit inzake de verstrekking van de vijfde tranche liquiditeitssteun te wijzigen en pas over te gaan tot het verstrekken van de vijfde tranche liquiditeitssteun nadat de regering van Sint Maarten voldoende doortastend heeft opgetreden om de problemen op de luchthaven structureel te herstellen en de succesvolle voortgang van het project tot herstel van de luchthaventerminal veilig te stellen. De Rijksministerraad heeft de staatsecretaris van BZK, de ministers van Algemene Zaken en Financiën gemachtigd om te beoordelen of Sint Maarten voldoende doortastend heeft opgetreden en zo ja, op dat moment alsnog over te gaan tot het verstrekken van de liquiditeitssteun.
 - De zesde tranche liquiditeitssteun -€ 23,5 miljoen- (oftewel ANG 48 miljoen) heeft betrekking op het derde kwartaal 2021. In de Rijksministerraad van 18 juni 2021 wordt voorgesteld de liquiditeitssteun onder voorwaarden toe te kennen en de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt gemachtigd om in overleg met de minister-president en de minister van Financiën te beoordelen of Sint Maarten aan deze voorwaarden heeft voldaan en tot verstrekking kan worden overgegaan.
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.

⁵ Kamerstukken II 2020/21, 35 420, nr. 234

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 leningen geldt het kader van de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Rft) en artikel 29 van Statuut voor het Koninkrijk de 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. Twee jaar na verstrekking van de eerste tranche liquiditeitssteun (uiterlijk 10 april 2022 en voor de liquiditeitslening 6e tranche derhalve over minder dan 1 jaar), wordt de mogelijke herfinanciering van de lening bekeken.

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, indien Sint Maarten aan de voorwaarden voldoet, bij de zesde tranche € 23,5 miljoen worden verstrekt aan liquiditeitssteun voor het 3^e kwartaal 2021 aan Sint Maarten door Nederland.
- De bovengenoemde lening voor de zesde tranche liquiditeitssteun wordt in ANG verstrekt waardoor er door Nederland 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).⁶ 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 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 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. Door het verstrekken van de liquiditeitstranche worden evenwel impliciet de wanbetalingsrisico's op andere leningen die Nederland heeft uitstaan bij Sint Maarten 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?

- Sint Maarten heeft 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 Sint Maarten 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 hebben als doel de totale economische situatie voor de lange termijn te verbeteren, hierdoor wordt het wanbetalingsrisico verkleind. Over een jaar [uiterlijk 10 april 2022] wordt bezien of er eventueel verlenging van de leningen (mogelijk tegen andere leenvoorwaarden) plaatsvindt.

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 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 ten tijde van het

verstrekken van deze middelen 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. Dan wordt beoordeeld of en zo ja op welke wijze de lening zal worden geherfinancierd, eventueel met een 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 moet deze lening worden afgelost. Het Cft heeft geadviseerd de lening na deze periode die over minder dan een jaar afloopt te herfinancieren en dan om te zetten in een sinking bond. Zo kan over minder dan een jaar de totaal gegeven liquiditeitssteun geherfinancierd worden waarbij op dat moment de passende aflossingstermijnen en overige voorwaarden worden bepaald. Nederland en Sint Maarten zullen hierover uiterlijk 6 maanden voor het aflopen van de lening in overleg treden. Vanzelfsprekend zal te zijner tijd hierover het Cft tijdig 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 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 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 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 risicoregeling wordt twee jaar na verstrekking van de eerste tranche liquiditeitssteun die op 9 april 2020 heeft plaatsgevonden geëvalueerd. Derhalve zal over minder dan een jaar de evaluatie plaatsvinden.