Toetsingskader risicoregeling: Liquiditeitssteun vierde tranche aan Aruba

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 de afgelopen periode als partner binnen het Koninkrijk zoveel mogelijk bijgestaan.
- In de Rijksministerraad van 9 april 2020 is, conform het advies van het Colleges Aruba financieel toezicht (CAft), besloten om Aruba een renteloze lening voor een periode van twee jaar te verstrekken van in totaal € 21,4 mln.[1] In de Rijksministerraad van 1 mei jl. is, conform het advies van het CAft, besloten om Aruba direct een renteloze lening te verstrekken van € 24,7 mln.[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 Aruba een tweede tranche liquiditeitssteun (€ 56,65 mln.) te verlenen, gekoppeld aan een aantal voorwaarden waaraan onder meer moet worden voldaan om voor een volgende tranche in aanmerking te komen[3]. De liquiditeitssteun is verstrekt in de vorm van een lening 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 Rijksminsterraad van 13 november 2020 is besloten om de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties te mandateren om de besprekingen met Aruba over een derde tranche liquiditeitssteun (€ 104,5 mln.) af te ronden en na ondertekening van de onderlinge regeling landspakket Aruba, de liquiditeitssteun te verstrekken. Op maandag 16 november 2020 hebben de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister-president van Aruba de onderlinge regeling ondertekend waarna de liquiditeitssteun is verstrekt.
- De vierde tranche liquiditeitssteun heeft betrekking op de liquiditeitsbehoefte van Aruba voor het eerste kwartaal van 2021.
    - In de Rijksministerraad van 18 december 2020 is besloten tot het verstrekken van (een voorschot op) de vierde tranche liquiditeitssteun. Het voorschot (eerste deelbetaling) is ter dekking van de liquiditeitsbehoefte van Aruba 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 Aruba begin januari 2021 acute liquiditeitsnood. Daarbij kan er niet gewacht worden tot de deadline voor het realiseren van de voorwaarden 3e 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, Aruba heeft voldaan aan de voorwaarden voor de derde tranche liquiditeitssteun en de RMR daartoe een positief besluit neemt.

[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, 35 420, nr. 34
[3] Kamerstukken II 2019/20, 35420, nr. 37

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 Aruba 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 Aruba op eigen initiatief financiering aantrekt op de kapitaalmarkt. De verwachting is dat Aruba op de internationale kapitaalmarkt met een hoge rente wordt geconfronteerd mede door de huidige staat van de overheidsfinanciën op Aruba. 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 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 Aruba draagt voor de staat van de economie.
- Een alternatief beleidsinstrument is het verstrekken van een lening zonder hervormingen als voorwaarden op te nemen. Hierdoor wordt echter het verdienvermogen en daarmee ook de houdbaarheid van overheidsfinanciën van Aruba niet vergroot. Een ander instrument is een rentedragende lening. De RMR heeft evenwel besloten om omwille van de budgettaire druk op Aruba 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 twee jaar wordt de mogelijke herfinanciering van de lening bekeken. Door het verstrekken van de liquiditeitstranche worden evenwel impliciet de wanbetalingsrisico's op andere leningen die Nederland heeft uitstaan bij Aruba verkleind.

<u>Risico's en risicobeheersing</u>

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 € 35,5 mln. verstrekt door Nederland aan Aruba.
  - Deze eerste deelbetaling betreft een voorschot op de vierde tranche liquiditeitssteun (€ 35,5 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, Aruba heeft voldaan aan de voorwaarden voor de derde tranche liquiditeitssteun en de RMR daartoe een positief besluit neemt.

- De bovengenoemde leningen zijn in AWG 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?

- 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. In 2019 was de schuldquote 84% van het bruto binnenlandsproduct (bbp). Dit is ver boven de kritieke grens van 55% die het Internationaal Monetair Fonds (IMF) adviseert voor de Caribische regio. Naar verwachting stijgt de schuldquote mede door de Covid-19 pandemie tot 118% in 2020. Dit is nog verder boven de kritieke grenswaarde van het IMF. 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 Aruba 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 Aruba 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 Aruba zal het defaultrisico van Aruba 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 CAft. Gelet op de kwetsbare staat van de overheidsfinanciën en de hoge schuldquote van Aruba is er een reëel risico dat de lening gedeeltelijke (of niet) terugbetaald wordt. In april 2022 zal de solvabiliteit van Aruba 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 budgettair verantwoordelijke minister voldoende mogelijkheden tot beheersing van de risico's, ook als de regeling op afstand van het Rijk wordt uitgevoerd?

- Aruba heeft ingestemd met de instelling van het Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling (COHO) die het land ondersteunt en monitort, zonder daarbij formele bevoegdheden over te nemen die bij de organen van de landen berusten. De COHO ondersteunt Aruba 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 CAft.
- Het CAft heeft getoetst en geadviseerd op basis van de uitvoeringsrapportages van Aruba.

- Het CAft 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 de 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 CAft heeft geadviseerd deze 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 C(A)ft om advies worden gevraagd.
   - Volgens het Nederlandse kabinet kan Aruba 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 Aruba hierbij ook bijstaan. De inzet van deze exercitie is dat de economie van Aruba 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 CAft blijft onverminderd van kracht. Dit houdt in dat het CAft 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.