

Toetsingskader Risicoregelingen
Rijksoverheid: lening aan Sint
Maarten voor investeringen uit de
Begroting 2024 via de lopende
inschrijving

Probleemstelling en rol van de overheid

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

Sint Maarten wil in 2024 een aantal belangrijke investeringen doen die noodzakelijk zijn voor de verbetering van verschillende sectoren binnen het land. Deze investeringen zullen worden gefinancierd met een lening via de lopende inschrijving in de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Rft), ter hoogte van ANG 132 miljoen (EUR 66 miljoen). Deze lening is opgenomen in de begrotingswijziging 2024 van Sint Maarten en valt binnen de normen van de Rft, zoals bevestigd door het College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Cft).

Detentiewezen

Een belangrijk onderdeel van deze investering betreft de verbetering van het detentiewezen, ter hoogte van EUR 21,5 miljoen. Sinds de oprichting van de Algemene Maatregel van Rijksbestuur Samenwerkingsregeling waarborging plannen van aanpak landstaken Curaçao en Sint Maarten op 10-10-2010, werken Nederland en Sint Maarten samen aan de verbetering van onder andere het politie- en gevangeniswezen. Deze samenwerking is van cruciaal belang, vooral gezien de uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) in 2018 in de Corallo-zaak, hieronder omschreven. Het Hof oordeelde dat het verbod op onmenselijke of vernederende behandeling op Sint Maarten was geschonden.

De omstandigheden in het cellencomplex bij het politiebureau van Philipsburg, waar de heer Corallo werd vastgehouden, waren ondermaats. Door een gebrek aan capaciteit in de Point Blanche gevangenis verbleef hij lange tijd in deze politiecellen. Het Comité van Ministers van de Raad van Europa houdt toezicht op de naleving van deze uitspraak en heeft het Koninkrijk der Nederlanden onder verscherpt toezicht gesteld. Jaarlijks moet het Koninkrijk een actieplan aanleveren waarin de stappen worden uiteengezet die worden genomen om herhaling te voorkomen. Een van deze stappen is de uitbreiding van de celcapaciteit van de Point Blanche gevangenis door de bouw van een nieuwe, grotere gevangenisfaciliteit.

Energievoorziening

Een ander groot project betreft de problemen die zijn ontstaan door een brand bij het energiebedrijf GEBE, een overheids-N.V. De brand heeft ernstige schade aangericht, waardoor de energievoorziening ernstig verstoord is en inwoners momenteel gemiddeld vier uur per dag geen stroom hebben. GEBE heeft onvoldoende liquide middelen om de aankoop van de generatoren zelf te financieren. Ook zien lokale investeerders teveel risico's op het gebied van governance en terugbetalingscapaciteit bij GEBE om een lening aan te trekken. Daarom heeft Sint Maarten aan het Cft voorgesteld dat Sint Maarten de benodigde middelen ter hoogte van EUR 37,5 miljoen leent via de lopende inschrijving om de generatoren zelf aan te schaffen en deze vervolgens via een lease-to-own constructie aan GEBE te leasen. Mocht Sint Maarten uiteindelijk besluiten om minder te lenen, dan zullen de gereserveerde middelen terugvloeien naar de Staatskas.

Geestelijke gezondheidszorg

Daarnaast is er de investering in het "Improving Mental Health Services Project" (IMHSP) van de Sint Maarten Trust Fund. Dit project is bedoeld om de geestelijke gezondheidszorg op het eiland te verbeteren. Met het Trust Fund is afgesproken dat Sint Maarten EUR 7 miljoen aan financiering aantrekt voor de start van het ontwerp en de constructie van nieuwe faciliteiten.

Sint Maarten zal de voorgenomen lening via de lopende inschrijving ter hoogte van EUR 66 miljoen (ANG 132 miljoen) als volgt investeren:

- EUR 21,5 miljoen voor het detentiewezen;
- EUR 37,5 miljoen voor de energievoorziening;
- EUR 7 miljoen voor de geestelijke gezondheidszorg;

Door deze investeringen zal Sint Maarten in staat zijn om significante verbeteringen door te voeren in de infrastructuur en de dienstverlening binnen deze cruciale sectoren, wat ten goede zal komen aan de inwoners en de stabiliteit van het land.

2. Waarom rekent de centrale overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen?
 - Als onderdeel van de afspraken die zijn gemaakt rond 10-10-10 is in de Rft opgenomen dat de Nederlandse Staat een lopende inschrijving heeft op leningen in het kader van een open biedingprocedure bij de CBCS voor het gevraagde leningbedrag tegen het actuele rendement op staatsleningen van de desbetreffende looptijd indien volgens het Cft de begroting van Sint Maarten voldoet aan de normen van de Rft.
 - Dit betreft dus een overeengekomen verplichting voor Nederland om zich in te schrijven op deze leningen. Hierbij is verder bepaald dat bij een dergelijke open biedingsproces bij gelijke leningvoorwaarden, lokale inschrijvingen voorrang hebben. Zie de bijlage voor het totaaloverzicht van door Nederland aan Sint Maarten verstrekte leningen.
 - De Samenwerkingsregeling (zie probleemstelling) biedt Sint Maarten en Nederland een juridische grondslag om samen te werken om het gevangeniswezen te verbeteren. In combinatie met het verscherpt toezicht door het Comité van Ministers van de Raad van Europa op het gevangeniswezen in het Koninkrijk, acht Nederland het van belang om te assisteren bij het oplossen van dit probleem.

De voorgenomen investeringen zijn zodanig hoog dat de huidige liquiditeitsreserves van Sint Maarten onvoldoende zijn om deze geheel uit eigen middelen uit te laten voeren. Daarom wil Sint Maarten deze investeringen financieren via de lopende inschrijving. Momenteel onderzoekt Sint Maarten ook in hoeverre zij hun eigen liquiditeitsreserves – naast de lening – kunnen inzetten voor deze investeringen, zonder uitstel van investeringen die Sint Maarten al voornemens was om uit te voeren (bijvoorbeeld de nieuwe waterzuiveringsinstallatie in samenwerking met de Wereldbank).

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. Het aantrekken van dergelijke leningen heeft een negatief effect op de schuldhoudbaarheid door de hogere rentelasten. Daarom is in de Rft art. 16 opgenomen dat Nederland een lopende inschrijving heeft op kapitaalleningen van Sint Maarten. Voor leningen geldt dan ook het kader van de 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 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 om de bedoelde compensatie te leveren.

Risico's en risicobeheersing

5. Hoe staan risico en rendement van de regeling tot elk regeling voor het Rijk:
 - a. Wat zijn de risico's van het totaalrisico van de regeling op jaarbasis? Kent de regeling een totaalplafond?
 - In totaal zal ANG 132 miljoen (EUR 66 miljoen) worden verstrekt.
 - De bovengenoemde lening wordt uitbetaald in ANG. Daarbij staat de lening nominaal uit in ANG. Hierdoor wordt er door Nederland een wisselkoersrisico wordt gelopen, aangezien de begroting in euro's is.
 - b. Hoe staan het risico en rendement van de regeling tot elkaar in verhouding?
 - Sint Maarten heeft ultimo 2024 een verwachte schuldquote van 47% BBP. Dit is beneden de kritieke grens van 55% die het Internationaal Monetair Fonds (IMF) adviseert voor de Caribische regio. Met het inschrijven op deze lening blijft Sint Maarten alsnog onder de kritieke grens van het IMF.
 - De lening voorziet in financiering die een positief effect hebben op de kwaliteit van de overheid en op de economische structuur van Sint Maarten.
 - c. Wat is de inschatting van het risico voor het Rijk in termen van waarschijnlijkheid, impact, blootstellingsduur en beheersmate?
 - Het risico in termen van waarschijnlijkheid, impact, blootstellingduur en beheersmate wordt dan ook aanvaardbaar geacht.
 - Voordat Nederland een lening voor de kapitaaldienst aan Sint Maarten verstrekt is een oordeel van het Cft op de betreffende begroting vereist. Inschrijving op de lening zal dan ook niet eerder geschieden dan wanneer dit oordeel is verkregen.
 - Daarnaast heeft het Cft geoordeeld dat de door Sint Maarten gewenste investeringen voldoen aan de criteria van het internationaal gehanteerde System of National Accounts.
 - De betrokkenheid van de UNOPS borgt adequaat financieel beheer op het project, waardoor risico's op overschrijding van het budget worden beperkt.
 - Tot op heden heeft Sint Maarten aan haar rente- en aflossingsverplichtingen van de door Nederland verstrekte leningen voldaan.
6. Welke risico beheersende en risico mitigerende maatregelen worden getroffen om het risico voor het Rijk te minimaliseren? Heeft de budgettaire verantwoordelijke ministervoldoende 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 Cft adviseert de RMR over de financiële situatie van de landen.

- Rente: op deze lening wordt rente in rekening gebracht. De rente is gebaseerd op de rente die de Nederlandse staat zelf op leningen met deze looptijd betaalt.
 - Het risico wordt beheerst door de samenwerking met de UNOPS, waarmee op dit moment wordt gewerkt aan het ontwerp van een nieuwe gevangenis. Het ontwerp wordt in de zomer afgerond. UNOPS heeft als internationale en non-gouvernementele organisatie ruime ervaring met infrastructuurprojecten. Nederland zal tevens een bedrag van € 16 miljoen bijdragen aan de bouw van deze nieuwe gevangenis.
 - Verder wordt Sint Maarten geadviseerd door de National Recovery Program Bureau (NRPB) en Energynautics (een Duitse energie consultant) bij de technische aspecten van de korte- en middellange termijn oplossingen. Momenteel wordt overleg met o.a. de Wereldbank voor advies bij de lange termijn oplossingen.
 - Tenslotte wordt Sint Maarten gesteund en geadviseerd door het Trustfund, de Wereldbank en de NRPB bij het ontwerp en de constructie van de faciliteiten voor het IMHSP.
 - Sint Maarten en Nederland hebben tevens in een onderlinge regeling afspraken gemaakt over de uitvoering van de hervormingen zoals afgesproken in het Landspakket Sint Maarten. De Tijdelijke Werkorganisatie (TWO) ondersteunt Sint Maarten bij het doorvoeren van structurele hervormingen en monitort de voortgang van die hervormingen. Een van de prioriteiten betreft het verbeteren van het financieel beheer van het land met als doel de totale economische situatie voor de lange termijn te verbeteren. Hierdoor wordt het wanbetalingsrisico verkleind.
 - Tot slot houdt de Rijksministerraad (RMR) financieel toezicht op de begroting van Sint Maarten waarbij het Cft optreedt als adviseur van het land en van de RMR.
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 de Caribische landen is het Cft.
 - Het Cft heeft getoetst en geadviseerd op basis van de begrotingswijziging 2024 van Sint Maarten.
 - Het Cft heeft positief geadviseerd over deze lening.

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 het actuele rendement op Nederlandse staatsleningen van de desbetreffende looptijd. In dit tarief is geen risicopremie verwerkt, omdat in de Rft is opgenomen dat Nederland inschrijft tegen het actuele rendement op staatsleningen van de desbetreffende looptijd.
9. Hoe wordt de risicovoorziening vormgegeven?
- Er wordt geen risicovoorziening aangelegd omdat het om regeling gaat die generaal wordt gedekt. Dit houdt in dat het verstrekken van de lening ten laste gaat van het staatsschuld en de aflossingen ten gunste komen aan de staatsschuld.

10. Welke horizonbepaling wordt gehanteerd (standaardtermijn is maximaal 5 jaar)?

- De lening heeft de vorm van een rentedragende annuïtaire lening en heeft een looptijd van 25 jaar.

11. Wie voert de risicoregeling uit en wat zijn de uitvoeringskosten van de regeling?

- De lening 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 Sint Maarten.

Bijlage: Leningen Sint Maarten (stand Jaarverslag 2023)

Omschrijving	Uitstaande lening (in andere valuta)	Uitstaande lening (in €)	Looptijd lening	Totaalstand risicovoorziening 2022 (in €)	Totaalstand mutatie volume risicovoorziening 2023 en 2022(in €)
Artikel 5 Schuldsanering/ lopende inschrijving/ leningen 2.580.619					
Lening lopende inschrijving Sint Maarten 2,625%	ANG 73.500	29.461	15 jaar (2010-2025)	-	-
Lening lopende inschrijving Sint Maarten 2,75 %	ANG 78.571	31.494	20 jaar (2010-2030)	-	-
Lening lopende inschrijving Sint Maarten 2,875%	ANG 50.000	20.042	25 jaar (2010-2035)	-	-
Lening lopende inschrijving Sint Maarten 3,0%	ANG 50.000	20.042	30 jaar (2010-2040)	-	-
Lening lopende inschrijving Sint Maarten 2,25%	ANG 58.652	24.765	15 jaar (2014-2029)	-	-
Lening lopende inschrijving Sint Maarten 2,375%	ANG 44.818	18.739	20 jaar (2014-2034)	-	-
Lening lopende inschrijving Sint Maarten 2,45%	ANG 39.526	16.510	30 jaar (2014-2044)	-	-
Lening lopende inschrijving Sint Maarten 1,8%	ANG 21.190	9.272	30 jaar (2014-2044)	-	-
Lening lopende inschrijving Sint Maarten 0,83%	ANG 13.023	5.946	25 jaar (2017-2032)	-	-
Lening lopende inschrijving Sint Maarten 0,74%	ANG 29.497	14.742	30 jaar (2019-2049)	-	-
Onderhandse lineaire lening Sint Maarten 0,00%	ANG 47.880	21.931	15 jaar (2020-2035)	-	-
Lening lopende inschrijving SXM 3,240% nov 10 2023- 2043	ANG 60.354	31.739	20 jaar (2023-2043)	-	-
Liquiditeitslening Sint Maarten 3,4%	ANG 292.400	141.624	1 jaar (2023-2024)	-	-
Liquiditeitslening Sint Maarten 3,4%	ANG 24.000	13.632	1 jaar (2023-2024)	-	-
Totaal leningen Sint Maarten	399.939	0	0	-	-
Omschrijving	Uitstaande lening (in andere valuta)	Uitstaande lening (in €)	Looptijd lening	Totaalstand risicovoorziening 2022 (in €)	Totaalstand mutatie volume risicovoorziening 2023 en 2022(in €)
Artikel 8 Wederopbouw Bovenwindse Eilanden	38.024	0	0		
Liquiditeitssteun Sint Maarten 0%	ANG 50.000	22.790	30 jaar (2018-2048)	-	-
Liquiditeitssteun Sint Maarten 0%	ANG 31.513	15.234	30 jaar (2018-2048)	-	-