

Toetsingskader risicoregelingen

Inleiding

De exportkredietverzekering (ekv) is één van de oudste overheidsregelingen in Nederland, waarvan de oorsprong teruggaat tot 1922. In 1925 werd door privaat initiatief de Nederlandsche Credietverzekering Maatschappij (NCM) opgericht, en in 1932 tekende de NCM een samenwerkingsovereenkomst met het ministerie van Financiën voor de herverzekering van exportkredieten. Sinds 1996 is de ekv-regeling wettelijk vastgelegd in de Kaderwet financiële verstrekkingen Financiën.

Het doel van de regeling is het afgeven van verzekeringen en garanties ter dekking van risico's die zijn verbonden aan het handels- en dienstenverkeer van ondernemers met landen buiten Nederland en investeringen in het buitenland die zonder deze verzekeringen en garanties niet tot stand zouden zijn gekomen, en het creëren en handhaven van een internationaal gelijkwaardig speelveld voor bedrijven op het terrein van de ekv-faciliteit. Atradius Dutch State Business (ADSB) treedt op als uitvoerder namens de Nederlandse Staat.

Voor de ekv is nog niet eerder een toetsingskader ingevuld. Dit wordt hierbij alsnog gedaan, zodat ook voor deze (bestaande) risicoregeling een ingevuld toetsingskader beschikbaar is.

Probleemstelling en rol van de overheid

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

Bij internationale exporttransacties kunnen exporteurs en financiers geconfronteerd worden met risico's die niet of niet voldoende te verzekeren zijn op de private markt. Hierdoor komen transacties die economisch rendabel zijn, niet tot stand. Het gaat om commerciële risico's, namelijk dat een buitenlandse afnemer niet betaalt, maar ook om politieke risico's zoals oorlog, nationalisatie of beperkingen op valutatransfers. Dit geldt bijvoorbeeld voor zeer grote contracten, lange looptijden en risico's in economisch of politiek onzekere landen. Verder kennen veel exporteurs in kapitaalintensieve sectoren, zoals scheepsbouw, de offshore sector en de baggersector, een grote werkkapitaalbehoefte die banken niet of niet voldoende kunnen vervullen vanwege financiële regelgeving. Tot slot zijn banken terughoudend in het financieren van mkb-projecten voor relatief kleine bedragen tegen lange looptijden in moeilijke landen, ook vanwege informatieasymmetrie en transactiekosten. In totaal omvat de ekv een verzameling van zo'n twintig verzekeringsinstrumenten die ieder op een andere manier aanvullend zijn aan de financierings- en verzekeringsmarkt.

Aangezien andere landen deze instrumenten ook aanbieden, voorkomen we met het aanbieden van de ekv ook dat het Nederlands bedrijfsleven een concurrentienadeel heeft ten opzichte van bedrijven uit andere landen en dragen we bij aan het behoud van een gelijk speelveld op de internationale markt.

2. Waarom rekent de centrale overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen?

De ekv is bedoeld voor het verzekeren van betalingsrisico's die zijn verbonden aan Nederlandse handel en investeringen in het buitenland die zonder deze verzekering niet tot stand zouden zijn gekomen.

De Nederlandse economie is internationaal sterk verweven. Ruim 35% van het bbp wordt verdiend met de export van goederen en diensten, en bijna een derde van de totale werkgelegenheid in Nederland hangt samen met export (in 2023)¹.

Het ondersteunen van exporteurs bij projecten waar de markt faalt, draagt bij aan het verdienvermogen en werkgelegenheid van de Nederlandse economie.

¹ [Nederlandse verdiensten aan de export - Nederland Handelsland 2025 | CBS](#)

Een overheid kan grote individuele en mogelijk gecorreleerde risico's beter verzekeren dan marktpartijen (te denken valt aan oorlog, onteigening, transferrestricties, etc.), omdat de continuïteit van een overheid niet in gevaar komt wanneer plots grote schades moeten worden uitgekeerd. Daarnaast hoeft de Staat niet aan dezelfde kapitaalvereiste als verzekeraars te voldoen. Verder is een overheidsverzekeraar vaak beter in staat dan een private verzekeraar om een publieke debiteur te bewegen tot betaling door bijvoorbeeld de mogelijkheid om diplomatieke kanalen in te zetten of druk uit te oefenen via de Club van Parijs. Bovendien is een overheid beter in staat dan een private partij om lang op terugbetaling van schades te wachten.

Naast marktfalen is ook een internationaal gelijk speelveld een belangrijk motief voor overheidsingrijpen. Om te voorkomen dat landen zeer gunstige, marktversturende verzekeringsvoorwaarden zouden aanbieden, zijn er internationale regels en afspraken gemaakt tussen OESO-landen (*Arrangement on Officially Supported Export Credits*). Deze zijn van belang om een *race-to-the-bottom* te voorkomen. Als Nederland minder ekv-instrumenten zou aanbieden dan het buitenland, terwijl die ruimte binnen internationale afspraken wél bestaat, ontstaat een concurrentienadeel voor Nederlandse exporteurs.

3. Is het voorstel voor de risicoregeling: a. ter compensatie van risico's die niet in de markt kunnen worden gedekt, en/of b. het beste instrument waarmee een optimale doelmatigheidswinst kan worden bewerkstelligd ten opzichte van andere beleidsinstrumenten. Maak een vergelijking met alternatieve beleidsinstrumenten.

De exportkredietverzekering dient ter compensatie van risico's die door een combinatie van omvang van het bedrag, looptijd van het exportkrediet of risico van de debiteur of bestemmingsland niet op de private verzekeringsmarkt verzekerd kunnen worden.

4. Op welke wijze wordt het nieuw aan te gane risico gecompenseerd door risico's vanuit andere risicoregelingen binnen de begroting te verminderen?

Niet van toepassing.

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?
 - b. Hoe staan risico en rendement van de regeling tot elkaar in verhouding?
 - c. Wat is de inschatting van het risico voor het Rijk in termen van waarschijnlijkheid, impact, blootstellingduur en beheersingsmate?

Eind 2025 bedraagt het obligo 14,0 miljard. Het obligo is de optelsom van alle uitstaande risico's. Dit betreft dus zowel afgegeven polissen als uitgereikte dekkingstoezeggingen². Voor nieuwe verplichtingen geldt een garantieplafond van 10 miljard euro per jaar, wat nog niet eerder is bereikt. Tussen 2020 en 2024 werden jaarlijks gemiddeld 5,6 miljard euro aan nieuwe voorwaardelijke verplichtingen aangegaan.

De ekv is, conform OESO-afspraken in de *Arrangement on Officially Supported Export Credits*, kostendekkend op de middellange termijn. Dit houdt in dat premie-inkomsten op de lange termijn voldoende moeten zijn om de (netto) schade-uitkeringen en de uitvoeringskosten te dekken. De ekv mag dus in een enkel jaar verlies lijden, zolang de kostendekkendheid op middellange termijn niet in het geding komt.

In de periode 2020 t/m 2024 was sprake van een positief kassaldo van 173 miljoen euro. Een dergelijk positief saldo op kasbasis geeft echter geen goed beeld over de kostendekkendheid van de ekv-portefeuille, omdat verzekeringen en schaderegelingen vele jaren kunnen lopen.

² Een dekkingstoezegging is een voorloper van een polis; een wederzijds juridische verplichting tussen verzekeraar en verzekerde. De dt wordt omgezet in een polis wanneer de transactie tot stand komt.

Om een beter beeld van de verhouding tussen risico en rendement te schetsen, gebruikt de ekv-uitvoerder een bedrijfseconomisch model om het bedrijfsresultaat te bepalen. In dit model wordt rekening gehouden met verwachte schade van uitstaande polissen, zodat een beter beeld ontstaat van de kostendeckendheid van het instrumentarium. Ultimo 2025 was er sprake van een positief resultaat van 353 miljoen euro. Dit betekent dat als er per 2025 zou worden gestopt met het aangaan van nieuwe verzekeringen, er aan het eind van de looptijd van alle bestaande verzekeringspolissen naar verwachting 353 miljoen euro over is.

De ekv verzekert moeilijk te kwantificeren risico's die mogelijk gecorreleerd zijn en die met een kleine kans tot grote schadeposten kunnen leiden. Zie antwoord vraag 6 voor beheersingsmaatregelen.

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?

Per individuele transactie vindt een uitgebreide risicoanalyse plaats door de uitvoerder volgens het door de Staat vastgestelde beleid. Elke aanvraag wordt beoordeeld op de kredietwaardigheid van de debiteur, de financiële structuur van de transactie en de risico's van het land waarin de afnemer is gevestigd. Hierbij is sprake van maatwerk. Wanneer nodig worden specifieke risico mitigerende maatregelen getroffen, zoals het verkrijgen van (hypotheek)zekerheden. Bovendien is het voor de risicobeheersing van toegevoegde waarde dat de exporteur of financier ook zelf een deel van het risico loopt bij ekv-gedekte leningen, waardoor zij ook zelf een kredietbeoordeling uitvoeren. Dit eigen risico varieert van 2% tot 20%, afhankelijk van de soort verzekering. De uitvoerder Atradius Dutch State Business (ADSB) opereert binnen een volmacht. Of een verzekeringsaanvraag binnen die volmacht kan worden afgehandeld, is afhankelijk van het soort project, risicoland, maximale schade en ingeschatte compliance- en MVO risico's. Valt een aanvraag buiten de volmacht, dan wordt goedkeuring van de ministeries gevraagd.

De uitvoerder heeft economen in dienst die landenspecifiek beleid voorstellen. Om concentratierisico's te voorkomen worden landenplafonds vastgesteld die een maximale omvang van de risico's op een land vastleggen. Die plafonds worden bepaald aan de hand van OESO (Country Risk Expert Group) risico-categorisering en de omvang van de economie van het land. In het landenbeleid worden ook landenspecifieke risico's meegenomen, waarbij te denken valt aan zwakke overheidsfinanciën, of bijvoorbeeld veiligheidsrisico's. Het landenbeleid wordt in overleg met de Staat vastgesteld.

Bij schadedreiging heeft de ekv-uitvoerder de mogelijkheid schadebeperkende maatregelen te nemen. Indien er schade moet worden uitgekeerd aan een verzekerde, neemt de ekv-uitvoerder de vordering over van de verzekerde. Bij private debiteuren worden zekerheden uitgewonnen en indien nodig wordt de vordering overgedragen aan een incasso-intermediair. Bij wanbetaling door publieke debiteuren wordt in samenwerking met andere crediteurlanden via de Club van Parijs afspraken gemaakt over terugbetaling.

Naast het beoordelen van de financiële risico's worden voor iedere verzekeringsaanvraag ook de MVO- en compliancierisico's getoetst volgens het daartoe opgestelde beleid. Indien nodig worden ook op deze vlakken risico-mitigerende maatregelen vereist.

7. Bij complexe risico's hoe beoordeelt een onafhankelijke expert het risico van het voorstel en de risicobeheersende en risicomitigerende maatregelen van Rijk?

De uitvoerder beschikt over de expertise om de verzekeringsrisico's adequaat en objectief te beoordelen. Waar sprake is van specifieke of technisch complexe projecten, kan deze expertise aangevuld worden met onafhankelijke externe deskundigen, zoals technische en financiële consultants.

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 premies die de ekv-uitvoerder rekent voor haar verzekeringen en garanties zijn kostendekkend en/of marktconform en worden bepaald aan de hand van het te verzekeren risico. Factoren die een belangrijke rol spelen zijn het landenrisico, de financiële positie van de debiteur, de looptijd van het krediet en eventuele zekerheden of andere risico-mitigerende factoren.

Het ADSB-model dat de premies bepaalt is gebaseerd op de OESO-regels voor minimumpremies, die zijn vastgelegd in de Arrangement. Er wordt gebruik gemaakt van twee modellen; een model voor hoge-inkomenslanden en een model voor opkomende markten en ontwikkelingslanden. Het hoge-inkomenslanden model kijkt naar actuele marktprijzen. Voor opkomende markten en ontwikkelingslanden bestaan geen marktprijzen, waardoor dit model een meer gestandaardiseerde en conservatieve benadering betreft die minder marktgevoelig is. Er worden dus twee internationale modellen gebruikt om marktprijzen van verzekeringen te benaderen.

De aanvrager van de verzekering of garantie rekent de premie in de praktijk altijd door aan de eindgebruiker, door een verhoging van de contractprijs (exporteur) of rente op de financiering (financier).

De ekv is kostendekkend en vereist daarom geen budgettaire ruimte van het vakdepartement.

9. Hoe wordt de risicovoorziening vormgegeven?

In 2013 is de begrotingsreserve voor de exportkredietverzekering tot stand gekomen. Hierin worden alle verzekeringspremies gestort, terwijl definitieve schade-uitkeringen en uitvoeringskosten hieruit worden gefinancierd. Hiermee worden schommelingen tussen jaren opgevangen en wordt voorkomen dat incidentele schades doorwerken op de rest van de begroting. De faciliteit is kostendekkend op de middellange termijn, wat inhoudt dat premies en recuperaties grofweg in verhouding staan tot uitgaven aan schades en uitvoeringskosten. Ultimo 2025 bedroeg de risicovoorziening 831 miljoen euro.

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

De exportkredietverzekering is een doorlopende faciliteit zonder einddatum. Voor individuele transacties geldt dat de dekking wordt verleend voor de looptijd van het betreffende exportkrediet, die afhankelijk is van het type transactie en de economische levensduur van het geleverde goed, wat kan oplopen tot 22 jaar.

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

De ekv wordt uitgevoerd door Atradius Dutch State Business (ADSB) voor rekening en risico van de Staat. Het Ministerie van Financiën is budgetverantwoordelijk en samen met het Ministerie van BZ beleidsverantwoordelijk voor de ekv. Op artikel V van de begroting van Financiën wordt de ekv verantwoord.

De uitvoeringskosten bedragen circa 20 miljoen euro per jaar en de kosten worden uit de begrotingsreserve betaald. De ekv is, inclusief uitvoering, kostendekkend.

Op dit moment wordt de ekv aanbesteed vanwege een comptabele onrechtmatigheid van de huidige uitvoering. Eind 2026 zal de aanbesteding naar verwachting zijn afgerond.

12. Hoe wordt de regeling geëvalueerd, welke informatie is daarvoor relevant en hoe wordt een deugdelijke evaluatie geborgd?

De doeltreffendheid en de doelmatigheid van de regeling wordt periodiek geëvalueerd met een beleidsdoorlichting. De volgende beleidsdoorlichting, over de jaren 2022 tot 2029, vindt plaats in 2030. Eerdere beleidsdoorlichtingen zijn intern uitgevoerd waarbij een breed samengestelde

klankbordgroep zorgde voor een uitgebreid perspectief. In de evaluatie zal informatie worden betrokken van uitvoerder ADSB, betrokken financiers en verzekeraars, enquêtes onder exporteurs en interviews met marktpartijen. Indien mogelijk zal hierbij een kwantitatieve analyse worden uitgevoerd.