

TOETSINGSKADER RISICOREGELINGEN RIJKSOVERHEID - COVID-19 crisismaatregel herverzekering leverancierskredieten -

Probleemstelling en rol van de overheid

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

De Staat is in het voorjaar van 2020 een herverzekering aangegaan met een plafond van € 12 mld. en met een looptijd van in principe 1 jaar om het tot stilstand komen van de markt voor de verzekering van leverancierskredieten als gevolg van de uitbraak van het coronavirus te voorkomen.¹ Het gaat hier om een aparte 'coronacrisisgarantie' op artikel 5 van de Financiënbegroting, los van de al bestaande EKV-garantie. De portefeuille van de verzekeraars op deze markt is met terugwerkende kracht overgenomen vanaf 1 januari 2020 en stond in principe uit tot en met 31-12-2020. Tot op heden zijn de verwachte schadeclaims en faillissementen als gevolg van de COVID-19 crisis uitgebleven. De markt verwacht echter in 2021 in Q1 en Q2 nog een schadegolf.² Zolang onzekerheid bestaat over de ernst van een potentiële schadegolf zullen de verzekeraars zich gedwongen zien limieten te verlagen, indien de huidige overeenkomst tussen de Staat en de verzekeraars (Temporary Reinsurance Agreement (TRA) niet zou worden verlengd. Het verlengen van deze maatregel is daarmee aan de orde.

Het tijdelijk steunkader van de Europese Commissie in verband met COVID-19 en de opschorting van de Mededeling Kort zijn allebei verlengd tot en met 30 juni 2021. Daarmee is het juridische kader ontstaan dat nodig is voor verlenging. Gezien de gecontinueerde onzekerheid in de markt en daarmee het voortbestaan van het risico dat verzekeraars zonder herverzekering op grote schaal de uitstaande risico's moeten terugbrengen, heeft de Staat daarom verlenging aangeboden tot en met 30 juni 2021. De voorwaarden voor de herverzekering zijn daarbij op een aantal punten aangepast ten opzichte van de herverzekering over 2020. De belangrijkste verandering is dat de verzekeraars vanaf 1 januari 2021 enerzijds een deel (10%) van de premie mogen behouden, en dat er anderzijds geen plafond meer wordt gehanteerd voor het eigen risico van de verzekeraars. Deze aangepaste voorwaarden moeten nog door de Europese Commissie worden goedgekeurd, maar aangezien de aangepaste voorwaarden overeenkomen met reeds goedgekeurde overheidsmaatregelen in andere lidstaten ligt het in de lijn der verwachting dat het verkrijgen van goedkeuring geen probleem vormt.

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

Bij EZK, Financiën, Buitenlandse Zaken en LNV is door diverse brancheorganisaties en bedrijven dit voorjaar met klem om een spoedige oplossing gevraagd voor het tot stilstand dreigen te komen van de markt voor de verzekering van leverancierskredieten als gevolg van de uitbraak van het coronavirus. Zonder Staatsgarantie kunnen de verzekeraars, doordat er op dit moment geen informatie is en de gevolgen van de coronacrisis niet in te schatten zijn, verzekeringstechnisch slechts één maatregel nemen: een substantieel deel van de uitstaande risico's in korte tijd afbouwen. Hierdoor kunnen vele bedrijven – zowel de afnemers die niet meer op afbetaling bevoorrad worden als de verzekerde bedrijven die een deel van hun omzet kwijtraken – failliet gaan (met als gevolg dat vele mensen hun banen zullen verliezen). De landen om ons heen hebben te maken met dezelfde soort problemen, hebben soortgelijke stappen ondernomen en bieden eveneens verlenging aan voor de eerste helft van 2021.

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.

Het betreft een combinatie van beide:

¹ Zie Kamerstukken II 2019-2020 35433

² Ook beschreven in Kamerstukken II 2019-2020 35433 Nr.10

- a. Zonder overheidsingrijpen zullen de limieten die de kredietverzekeraars verstrekken in deze crisistijd beëindigd of verlaagd worden. In zekere zin zal de Staat dus, door middel van een herverzekering, gedurende de crisistijd aanvullend zijn op de markt, omdat de markt zelf niet meer in de behoefte van het verstrekken van verzekeringen voorziet.
 - b. In het verleden, tijdens de kredietcrisis, is er een alternatief uitgevoerd (TASK). Destijds nam de overheid voor klanten waarvan de limieten verlaagd waren, de grootte van deze verlaagde limieten additioneel onder dekking (met een max. van € 1 mln.). Voor klanten waarbij de limiet was beëindigd kon de overheid niks betekenen. Omdat verzekeraars risico's in de COVID-19 crisis niet kunnen inschatten, zullen zij veel limieten naar 0 verlagen en zal dit 'oude instrument' in de huidige situatie geen oplossing bieden. In het kader van snel en efficiënt handelen, en op basis van evaluatie van de vorige crisisregeling, is nu voor een nieuw alternatief gekozen, het huidige aan u voorgelegde voorstel. In 2020 is gebleken dat deze herverzekering het beoogde effect lijkt te bereiken.³ De limieten zijn namelijk in stand gebleven of hersteld tot het niveau voorafgaand aan de crisis. Het is aannemelijk dat hierdoor faillissementen zijn voorkomen. Gezien het voortduren van de crisis ligt verlenging van het instrument met 6 maanden dan ook in de lijn der rede.
4. Op welke wijze wordt het nieuw aan te gane risico gecompenseerd door risico's vanuit andere risicoregelingen binnen de begroting te verminderen?
Dit is niet van toepassing aangezien het een tijdelijke noodmaatregel vanwege de COVID-19-crisis betreft.

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?
De Staat heeft dit voorjaar een garantie van € 12 mld verstrekt. In het worst case scenario wat uitging van een economische krimp in de EU van 9,7%, bedroegen de verwachte schades voor 2020 voor de Staat € 1,3 mld.⁴, de uitvoeringskosten € 90 mln., de recuperaties € 290 mln. en de premies € 200 mln. Het resulterende effect op de Rijksbegroting zou daarmee circa € 900 miljoen aan kosten in de worst case zijn. Alle kosten voor de Staat voortvloeiend uit deze rekening zijn generaal gedekt en de ramingen in de begroting zijn met Miljoenennota 2021 bijgewerkt en worden nu voor de verlenging van 6 maanden bijgesteld in de Nota van Wijziging waar dit toetsingskader een bijlage bij is. De maximale schade kan in geen geval hoger uitvallen dan het bedrag (12 mld.) waarvoor de garantie wordt aangegaan.
- Zoals eerder al aangegeven zijn tot op heden de verwachte schadeclaims en faillissementen als gevolg van de COVID-19 crisis uitgebleven. De markt verwacht echter in 2021 Q1 en Q2 nog een schadegolf. De verlenging heeft als gevolg van de aangepaste voorwaarden tussen de Staat en de verzekeraars naar verwachting een beperkt effect op de hoogte van de totale schaderaming en de raming voor de schaderecuperaties. Dit komt doordat het maximum aan het eigen risico voor de verzekeraars niet langer wordt gehanteerd waardoor het aandeel voor de Staat in de gehele schaderaming van € 1.300 mln. daalt naar € 1.260 mln. Recuperaties zijn ook voor 10% voor de verzekeraars zodat het aandeel van de Staat in de recuperaties daalt naar € 280 mln.*
- De verlenging levert tevens nieuwe inkomsten (premie over de relevante 2021 maanden) en kosten (vergoeding operationele kosten verzekeraars) op. In de verlenging mogen de verzekeraars 10% van de premie houden, zodat voor de eerste zes maanden € 90 mln. aan premie-inkomsten wordt geraamd. De uitvoeringskosten blijven gebaseerd op de daadwerkelijke kosten en worden derhalve voor 2021 op € 45 mln. geraamd. Zoals hierboven reeds gezegd staat tegenover het afstaan door de Staat van een deel van de premie aan de verzekeraars, het schrappen van het*

³ Kamerstukken II 2019-2020 35433 Nr.10

⁴ Daarnaast werd € 100 mln. gedragen door de verzekeraars in de vorm van een eigen risico, de zogeheten first shared loss. Zodra dit maximum werd bereikt zou de Staat 100% van het risico dekken. De totale schades voor Staat én verzekeraars worden dus geraamd op € 1,4 mld. Zie ook Kamerstukken II 2019-2020 35433 Nr.9 p.5-7 voor meer informatie over dit scenario

maximum aan het eigen risico van de verzekeraars zodat zij meer risico dragen. Hoe dit per saldo uitpakt is sterk afhankelijk van de daadwerkelijke schades. Ten slotte heeft het uitblijven van schades en de verlenging tevens tot gevolg dat een verschuiving plaatsvindt in de ramingen naar 2021 en 2022.

- b. Hoe staan risico en rendement van de regeling tot elkaar in verhouding?
Het gaat bij de verlenging om een herverzekering waarbij de Staat voor 90% van de schades garant staat en verzekeraars een 10% eigen risico houden. Bij de verlenging is hier niet langer een plafond aan verbonden. Van de premie-inkomsten gaat eveneens 90% naar de Staat, evenals van de recuperaties. De verzekeraars ontvangen een operationele vergoeding, gebaseerd op de daadwerkelijke kosten. Van de private verzekeraars wordt verwacht dat zij de aanvragen op dezelfde wijze beoordelen als voor de crisis, mede doordat de risico's uiteindelijk, bij beëindiging van de regeling, zullen terugvloeien naar hun boeken. De Staat heeft geen invloed op de individuele risico-afwegingen, maar de verzekeraars moeten wel uitgebreid rapporteren over de bewegingen in hun portefeuille.
- c. Wat is de inschatting van het risico voor het Rijk in termen van waarschijnlijkheid, impact, blootstellingduur en beheersingsmate?
Op dit moment is het moeilijk in te schatten hoe groot de daadwerkelijke financiële gevolgen voor de Staat zullen zijn en wanneer deze zich gaan voordoen. De ramingen zijn zoals gezegd gebaseerd op een worst case-scenario. De maximale schade kan in geen geval hoger uitvallen dan het bedrag waarvoor de garantie wordt aangegaan, namelijk € 12 mld. In eerste instantie was de herverzekering alleen over kalenderjaar 2020 van kracht. Doordat de schades tot op heden grotendeels zijn uitgebleven, maar nog wel verwacht worden, heeft de Staat de herverzekering verlengd voor de eerste zes maanden van 2021. De onzekerheid over de daadwerkelijke financiële gevolgen voor de Staat is groot, omdat de onzekerheid over de onderliggende risico's ook groot is. Daarom is verlenging ook nodig. Factoren als de impact van de tweede golf en bijbehorende contactbeperkende maatregelen, maar ook het eventuele afbouwen van overheidssteun in EU-lidstaten en de manier waarop dat gebeurt, zijn van grote invloed.
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?
Door de vormgeving van de maatregel is er geen sprake van dat verzekeraars in staat zijn om (slechte) risico's te selecteren. Ten eerste wordt immers de hele portefeuille van de verzekeraars herverzekerd, zowel de goede als de (ver)slechte(rde) risico's. Ten tweede wordt de klok als het ware teruggedraaid naar 1 januari 2020 door met terugwerkende kracht te herverzekeren, en tot begin maart 2020 bevatten de portefeuilles alleen maar risico's die voor deze commercieel opererende en winstgevende verzekeraars acceptabel waren. Het is daarnaast van belang dat de private verzekeraars een prikkel hebben om een goede afweging te maken bij de acceptatie van nieuwe risico's. Het eigen risico voor de verzekeraars, dat met de verlenging nog verder is toegenomen, helpt daarbij. Ook het feit dat de risico's uiteindelijk, bij beëindiging van de regeling, volledig zullen terugvloeien naar de eigen boeken van verzekeraars is daarbij van belang.
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?
Het ministerie van Financiën heeft zowel juridisch als financieel advies ingewonnen, door NautaDutilh respectievelijk KPMG. Bovendien is KPMG na een separaat inkooptraject als onafhankelijke auditor aangesteld. De accountants van KPMG zullen controleren of de verzekeraars de in de overeenkomst opgenomen afspraken naleven.

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?

90% Van de premie die de private verzekeraar in rekening brengen bij hun verzekerden wordt doorgestort naar de Staat. Deze premie is in normale omstandigheden marktconform en kostendekkend.

9. Hoe wordt de risicovoorziening vormgegeven?

Er is een aparte garantie, los van de huidige EKV-garantie, met een omvang van € 12 mld. op artikel 5 van de Financiënbegroting opgenomen. Daarnaast is indertijd, op basis van de scenario's die Atradius heeft doorgerekend, een budgettaire raming in de incidentele suppletoire begroting (ISB) opgenomen gebaseerd op het eerder genoemde 'worst case' scenario. Omdat de crisismaatregel losstaat van de huidige EKV instrumenten zijn bij de uitgaven en ontvangsten nieuwe subartikelregels opgenomen voor deze maatregel. De in de NvW opgenomen ramingen voor 2021 en 2022 bedragen € 990 mln. in 2021 respectievelijk € 120 mln. in 2022 aan schades, € 45 mln. aan uitvoeringskosten in 2021, € 200 mln. in 2021 respectievelijk € 70 mln. in 2022 aan recuperaties en € 90 mln. aan premies in 2021. Voor deze risicoregeling is geen begrotingsreserve geopend daar er sprake is van een tijdelijke noodmaatregel.

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

De herverzekering zou in eerste instantie alleen voor kalenderjaar 2020 gelden. De portefeuille van de verzekeraars wordt met terugwerkende kracht overgenomen vanaf 1 januari 2020 en stond in principe uit tot en met 31-12-2020. De Staat heeft in lijn met de verlenging van het tijdelijk steunkader en de Mededeling Kort verlenging aangeboden voor de eerste zes maanden van 2021. De Europese Commissie moet nog formeel instemmen met de verlenging en de gewijzigde voorwaarden. De Commissie streeft ernaar de notificatieprocedure voor de kerstperiode afgerond te hebben. De herverzekering eindigt dan na 30 juni 2021. Dat wil zeggen dat de betalingsrisico's van leveringen die tot en met 30 juni 2021 worden gedaan onder de herverzekering vallen. Schades kunnen dus nog na 30 juni 2021 ontstaan, omdat hiervan pas sprake is na het verlopen van de betalingstermijn (doorgaans 30-90 dagen) en de wachttermijn die is opgenomen in de polis van de verzekerde. Bovendien kunnen geschillen ontstaan over vorderingen van verzekerden. Daarom is een deel van de schades en recuperaties ook geraamd voor 2022.

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

Dit doen de private verzekeraars zelf, tegen de voorwaarden die met de Staat zijn overeengekomen. De verzekeraars worden door de Staat vergoed voor de uitvoeringskosten die zij daadwerkelijk maken.

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

Door middel van frequente rapportages vanuit de private verzekeraars afzonderlijk krijgen wij inzicht in de ontwikkeling van de portefeuille. In deze rapportage staan onder andere de uitgekeerde schade, vorderingen, inkomsten en aangegane verplichtingen vermeld. In de brief van de staatssecretaris van Financiën van 12 november 2020⁵ is in een tussentijdse evaluatie aan de Kamer gemeld dat de regeling het beoogde effect lijkt te bereiken. In het Algemeen Overleg van 19 november 2020 heeft de staatssecretaris toegezegd dat na afloop van de herverzekering. Dat wil zeggen zodra er een duidelijk beeld bestaat van de daadwerkelijke kosten van de herverzekering – wat gezien de verlenging tot en met 30 juni 2021 en de betalingstermijn van doorgaans 30-90 dagen niet vóór 2022 het geval is – opnieuw zal worden gekeken naar de effectiviteit, de kosten en de verdeling daarvan.

⁵ Kamerstukken II 2019-2020 35433 Nr.10