

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 een herverzekering aangegaan met een plafond van € 12 mld. en met een looptijd van in principe 1 jaar¹. Het gaat hier om een aparte 'crisisgarantie' op artikel 5 van de Financiënbegroting, los van de al bestaande EKV-garantie. De portefeuille van de verzekeraars is met terugwerkende kracht overgenomen vanaf 1 januari 2020 en staat in principe uit tot 31-12-2020. Uiterlijk 3 maanden voor jaareinde moet voor deze regeling in onderling overleg besloten worden of de herverzekering verlengd zal worden, indien overheidsingrijpen a.g.v. de COVID-19 crisis langer nodig wordt geacht. Tot op heden zijn de verwachte schadeclaims en faillissementen als gevolg van de COVID-19 crisis uitgebleven. De markt verwacht echter in 2020Q4 en 2021Q1 nog een schadegolf. Zolang onzekerheid bestaat over de ernst van een potentiële schadegolf zullen de verzekeraars zich gedwongen zien limieten te verlagen, indien de TRA niet zou worden verlengd. Het verlengen van deze maatregel is daarmee aan de orde.

Door het in werking stellen van de verlengingsclausule, waarmee de overeenkomst eenmalig met drie maanden onder exact dezelfde voorwaarden wordt verlengd, wordt voorkomen dat verzekeraars op korte termijn hun limieten zullen verlagen. Bovendien biedt dit de Staat de ruimte om met de verzekeraars en de Europese Commissie het gesprek aan te gaan over een formele verlenging in 2021. Een formele verlenging van de maatregel dient ook goedgekeurd te worden door de Europese Commissie en is (mede) afhankelijk van een verlenging van het tijdelijk steunkader in verband met COVID-19 en een verlenging van de opschorting van de Mededeling Kort.

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 met klem om een spoedige oplossing gevraagd. 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: de limieten op alle genoemde 75.000 bedrijven intrekken of verlagen. Hierdoor zullen vele bedrijven failliet gaan (met als gevolg dat vele mensen hun banen zullen verliezen). De landen om ons heen hebben te maken met dezelfde soort problemen en ondernemen soortgelijke stappen.

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:

- 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*

¹ Zie Kamerstukken II 2019-2020 35433

handelen, en op basis van evaluatie van de vorige crisisregeling, is nu voor een nieuw alternatief gekozen.

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 gezien 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 voor 2020 een garantie van € 12 mld verstrekt. Atradius heeft op verzoek van EKI in het voorjaar een worst case en een best estimate uitgerekend van de te verwachten uitgaven op deze garantie. In het worst case scenario bedroegen de verwachte schades € 1,4 mld., de uitvoeringskosten € 70 mln., de recuperaties € 300 mln. en de premies € 200 mln. Het resulterende effect op de Rijksbegroting zou daarmee circa € 970 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. De maximale schade kan in geen geval hoger uitvallen dan het bedrag 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 2020Q4 en 2021Q1 nog een schadegolf. Verlenging heeft naar verwachting geen effect op de hoogte van de totale schaderaming en de raming voor de schaderestituties. Wel heeft het uitblijven van schades het effect dat er een verschuiving plaatsvindt in de ramingen naar 2021. Een verlenging van de maatregel zal tevens nieuwe inkomsten (premie over de relevante 2021 maanden) en kosten (vergoeding operationele kosten verzekeraars) genereren. De premie-inkomsten zijn tot op heden groter dan de operationele vergoeding en de verwachting is dat dit voor 2021 ook zo zal zijn. De mutaties die hieruit volgen worden met de tweede suppletoire begroting 2020 en in de eerste suppletoire begroting 2021 verwerkt en aan uw Kamer voorgelegd.
 - b. Hoe staan risico en rendement van de regeling tot elkaar in verhouding?
Het gaat hier om een herverzekering waarbij de Staat voor 90% van de schades garant staat en verzekeraars een 10% eigen risico houden². Daartegenover staat dat de volledige premie-inkomsten naar de Staat gaan, minus de operationele vergoeding voor de verzekeraars. Van de private verzekeraars wordt verwacht dat zij de acceptatie van casussen op dezelfde wijze zullen doen als voor de crisis. De risico's zullen uiteindelijk, bij beëindiging van de regeling, immers terugvloeien naar hun boeken. De Staat heeft geen invloed op de individuele acceptatie per casus.
 - 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 waarschijnlijk welk risico is. 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, is de Staat voornemens om de verlengingsclausule te lichten en de overeenkomst met drie maanden onder dezelfde voorwaarden te verlengen. Daarnaast zullen formele gesprekken met de Europese Commissie en andere lidstaten gevoerd worden over een eventuele formele verlenging in 2021.

² De Staat neemt 100% van het risico over op het moment dat een drempelwaarde aan schades bereikt wordt (zgn. *First Shared Loss*). De drempelwaarde kan alleen bereikt worden door schades die ontstaan als gevolg van bestaande polishouders en dus niet als gevolg van nieuwe polishouders sinds de herverzekering.

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, goede risico's dus. Het is van belang dat de incentive voor een goede acceptatie aanwezig is bij de private verzekeraars. De risico's zullen uiteindelijk immers terugvloeien naar hun boeken en de private verzekeraars delen een eigen risico.

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?

EKI heeft zowel juridisch als financieel advies tot zich genomen, door NautaDutilh respectievelijk KPMG. Bovendien is KPMG als onafhankelijke auditor aangesteld en zal zij 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?

Aangezien wij herverzekeren wordt de premie die de private verzekeraar ontvangt 1-op-1 naar de Staat doorgestort. Wij gaan er van uit dat deze premie, ten tijde van normale marktomstandigheden afgesloten, marktconform en kostendekkend is. Een deel van deze premie zal terugvloeien naar de private verzekeraars, ter vergoeding van de uitvoering.

9. Hoe wordt de risicovoorziening vormgegeven?

Er is een aparte garantie, los van de huidige EKV-garantie, op artikel 5 met een omvang van € 12 mld. op artikel 5 van de Financiën begroting 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 ISB opgenomen ramingen bedragen € 1,4 mld. aan schades, € 70 mln. aan uitvoeringskosten, € 300 mln. aan recuperaties en € 200 mln. aan premies. Voor deze risicoregeling is geen begrotingsreserve geopend daar er sprake is van een tijdelijke noodmaatregel. De ramingen zijn reeds met Miljoenennota 2021 aangepast en de gevolgen van de verlenging zullen worden bijgewerkt met de tweede suppletoire begroting 2020 en eerste suppletoire begroting 2021.

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 staat in principe uit tot 31-12-2020. Uiterlijk 3 maanden voor jaareinde zal er in onderling overleg besloten worden of de herverzekering verlengd zal worden, indien overheidsingrijpen langer nodig wordt geacht. Deze verlenging is, zoals eerder genoemd, het voornemen van de Staat. De Europese Commissie zal worden geïnformeerd over het voornemen tot gebruikmaking van de mogelijkheid de maatregel eenzijdig te verlengen met drie maanden. Een eventuele formele, verdere verlenging van de maatregel dient ook goedgekeurd te worden door de Europese Commissie en is (mede) afhankelijk van een verlenging van het tijdelijk steunkader in verband met COVID-19 en een verlenging van de opschorting van de Mededeling Kort.

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

Dit doen de private verzekeraars zelf. De verzekeraars worden door de Staat vergoed voor de uitvoeringskosten die zij daadwerkelijk aangegaan zijn.

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. Daadwerkelijk evalueren of de regeling een succes is lijkt niet zo makkelijk, aangezien er geen nulmeting kan worden gedaan. Het doel van de regeling is immers het voorkomen dat de kortlopende omzetmarkt stilvalt doordat limieten op leverancierskredieten beëindigd worden. Een meting of het in stand houden uitstaande limieten te herleiden is naar de maatregel is niet mogelijk. Wel is het duidelijk dat de verzekeraars zonder verlenging van de overeenkomst hun limieten zullen afbouwen, aangezien er significante schades in 2020Q4 en 2021Q1 verwacht worden. In de beleidsdoorlichting EKV die voor 2022 gepland staat, kan deze crisismaatregel ook als casus meegenomen worden.