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?

   Op jaarbasis wordt normaal voor ongeveer 210 miljard aan krediet verleend tussen enerzijds leveranciers en anderzijds de (veelal mkb-)afnemers. Dit wordt mogelijk gemaakt door kredietverzekeraars die de betalingsrisico's met meestal een looptijd van dertig of zestig dagen verzekeren. Deze vorm van kredietverlening dreigt voor 75.000 bedrijven binnen twee weken geheel te verdwijnen, doordat kredietverzekeraars hun blootstelling op een groot deel van de door de COVID19-maatregelen getroffen bedrijven per direct kunnen en moeten afbouwen. Het intrekken van de limieten zou betekenen dat de circa 12 miljard euro aan gedeclareerde omzet op deze bedrijven dan per direct tot stilstand komt, op jaarbasis overeenkomend met ruwweg 60 miljard euro (vanwege het doorrollen van het risico) aan handel die wegvalt. Vele bedrijven zullen hierdoor failliet gaan met als gevolg dat ook vele mensen hun banen zullen verliezen. De Staat is gevraagd te voorzien in een oplossing in de vorm van een herverzekering met een omvang van € 12 mld. met een looptijd van in principe 1 jaar. 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 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 a.g.v. de COVID-19 crisis langer nodig wordt geacht.

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. Wij begrijpen dat andere landen aan vergelijkbare oplossingen werken of reeds hebben genomen, waaronder in Duitsland.

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 handelen, en op basis van evaluatie van de vorige crisisregeling, is nu voor een nieuw alternatief gekozen, het huidige aan u voorgelegde voorstel.

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 is gevraagd om een garantie van € 12 mld. te verstrekken. Atradius heeft op verzoek van EKI een worst case en een best estimate uitgerekend van de te verwachten uitgaven op deze garantie. Veiligheidshalve baseren we de budgettaire raming op de worst case, De verwachting is dat deze maand alle checks gedaan zijn. In het worst case scenario bedragen 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 (ongeveer € 780 miljoen in het basisscenario). Alle kosten voor de Staat voortvloeiend uit deze rekening zullen generaal worden gedekt. Deze gebruikte scenario's en de daaruit volgende budgettaire ramingen zijn met grote onzekerheden omgeven en worden door op dit moment door externe financiële adviseurs gecheckt. De maximale schade kan in geen geval hoger uitvallen dan het bedrag waarvoor de garantie wordt aangegaan.

b. Hoe staan risico en rendement van de regeling tot elkaar in verhouding?
Aangezien het hier gaat om volledige herverzekering, waarbij de acceptatie van verzekeringen identiek gebeurt als voor de coronacrisis, nemen wij hier de risico-rendementsverhouding van de private verzekeraars over. Van de private verzekeraars wordt geacht 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. Uiteraard zal ons rendement verminderd worden met de vergoeding die wij aan de private verzekeraar betalen voor de uitvoering.

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 zal de herverzekering alleen over kalenderjaar 2020 van kracht zijn. De schatting is dat het netto effect van deze garantie de Staat ongeveer € 1 mld. kost. Deze raming is gebaseerd op een scenario-doorrekening van de commerciële verzekeraars en met grote onzekerheid omgeven. Als de economische neergang veel ernstiger blijkt dan nu kan het ernstiger worden, als er een snel herstel is (V-shape recovery) kan het wellicht ook lager uitvallen. Zoals ook onder punt a vermeld worden de scenario's en budgettaire ramingen op dit moment door externe financiële adviseurs gecheckt.

6. Welke risico beheersende en risico mitigerende 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?
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 door met terugwerkende kracht te herverzekeren, en tot begin maart 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. Zoals altijd bij verzekeringen draagt de verzekerde – de toeleverancier – een eigen risico van in dit geval ten minste 10%. Frequent zal er gerapporteerd worden over de stand van zaken en indien nodig kunnen wij altijd vragen om achterliggende analyses per individuele herverzekering.

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 neemt zowel juridisch als financieel advies tot zich, door NautaDutilh respectievelijk KPMG. KPMG zal zich in het bijzonder richten op de incentivestructuur bij de private kredietverzekeraars en de mate van risicobeheer en rekent de budgettaire ramingen en scenario's door. De verwachting is dat de komende weken alle adviezen worden afgerond.

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. De schatting is dat er in totaal € 200 mln. aan premies zullen worden ontvangen over 2020. 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. Naar schatting zal dit bedrag € 70 mln. zijn. Hierover zullen, na advies van de externe adviseurs, nog nadere afspraken moeten worden gemaakt.

9. Hoe wordt de risicovoorziening vormgegeven?
Er wordt 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, op basis van de scenario's die Atradius heeft doorgerekend, een budgettaire raming in de mede voorliggende incidentele suppletoire begroting (ISB) opgenomen gebaseerd op het eerder genoemde 'worst case' scenario. Omdat de

crisismaatregel losstaat van de huidige EKV instrumenten zullen ook bij de uitgaven en ontvangsten nieuwe subartikelregels worden 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 wordt geen begrotingsreserve geopend daar er sprake is van een tijdelijke noodmaatregel vanwege de coronacrisis

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

11. Wie voert de risicoregeling uit en wat zijn de uitvoeringskosten van de regeling?
    Dit doen de private verzekeraars zelf. Het is nog onduidelijk welk percentage van de premie terugvloeit naar de private verzekeraar als compensatie voor de uitvoeringskosten. De verwachting is dat dit ongeveer € 70 mln. zal zijn. Hierover zullen nog nadere afspraken worden gemaakt.

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. Het meten of dit voorkomen is vanwege invoering van deze regeling valt lastig te meten. In de beleidsdoorlichting EKV die voor 2022 gepland staat, kan deze crisismaatregel ook als casus meegenomen worden.