

Toetsingskader Garantie NHT 2025

Inleiding

De Nederlandse Herverzekeringsmaatschappij voor Terrorismeschaden (NHT) is een herverzekeringsspool waarin verzekeraars, herverzekeraars en de overheid samenwerken om schade door terroristische aanslagen te dekken. Samen bieden zij een jaarlijkse dekkingscapaciteit van €1 miljard voor deelnemende verzekeraars. De NHT is opgericht op 1 juli 2003, als reactie op het uitsluiten van terrorismerisico's door verzekeraars en herverzekeraars na de aanslagen van 11 september 2001. Hierdoor konden reguliere schade- en levensverzekeringen deze risico's niet langer verzekeren.

Binnen deze pool leveren verzekeraars, herverzekeraars en de Staat gezamenlijk een garantie van €1 miljard per jaar. De eerste €950 miljoen wordt door verzekeraars en herverzekeraars gegarandeerd en de Staat draagt daarbij het risico voor de laatste €50 miljoen door de afgifte van een staatsgarantie. Alleen wanneer de grens van €950 miljoen is bereikt, kan de garantie van de Staat worden aangesproken. Indien de totale terrorismeschade in een kalenderjaar hoger is dan de beschikbare dekkingscapaciteit, worden er voor de schade die boven de capaciteit vallen geen verdere uitkeringen meer gedaan. Bij een totale schade onder de €7,5 miljoen geldt een franchise voor verzekeraars; in dat geval vergoedt de verzekeraar de schade zelf, zonder tussenkomst van de NHT.

Dit toetsingskader dient ter beoordeling van de vraag of de participatie van de Staat in de NHT onder dezelfde voorwaarden kan worden voortgezet of deze kan worden beëindigd. Dit garantiëkader maakt deel uit van de Evaluatie NHT 2025. Uit deze evaluatie volgt de conclusie dat de NHT een doeltreffende en evenwichtige oplossing voor de verzekeraarbaarheid van terrorismeschade biedt. Zij combineert marktwerking met publieke verantwoordelijkheid en voorkomt dat onverzekerde schade automatisch voor rekening van de Staat komt. Voortzetting van de staatsdeelname is wenselijk en wordt dan ook aanbevolen.

Probleemstelling

1. Wat is het probleem dat aanleiding is voor het beleidsvoorstel?
Na de aanslagen van 11 september 2001 stopten herverzekeraars wereldwijd met het dekken van terrorismerisico's. Zij realiseerden zich dat één enkele aanslag tot uitkeringen van tientallen miljarden euro's kon leiden, waarbij de kosten bovendien geconcentreerd konden raken bij een beperkt aantal (her)verzekeraars. Door het wegvallen van deze herverzekeringsdekking besloten verzekeraars vanaf 2002 geen terrorismeschade meer te dekken voor industrie en bedrijfsleven, en overwogen zij dit zelfde voor particulieren en het midden- en kleinbedrijf. Door dit ontstane risico waren op korte termijn zelfs overheidssteun en garanties noodzakelijk om bijvoorbeeld het stilvallen van het luchtverkeer te voorkomen. Als reactie hierop is in Nederland de Nederlandse Herverzekeringsmaatschappij voor Terrorismeschaden (NHT) opgericht. Na de oprichting namen schadeverzekeraars in hun polisvoorwaarden op dat schades als gevolg van terrorisme worden

vergoed, voor zover deze binnen de beschikbare capaciteit van de NHT vallen. De NHT keert maximaal €1 miljard per jaar uit aan verzekeraars.

De Nederlandse Staat speelde een belangrijke rol bij de oprichting van de NHT en leverde ook verzekeringscapaciteit aan deze pool. De totale dekking van €1 miljard was aanvankelijk verdeeld over drie lagen: een eerste laag van €400 miljoen door Nederlandse verzekeraars, een tweede laag van €400 miljoen door internationale herverzekeraars, en een derde laag van €200 miljoen door de Staat. In de loop der jaren heeft de Staat haar aandeel teruggebracht, van €200 miljoen bij oprichting tot €50 miljoen sinds 2006, terwijl het aandeel van Nederlandse verzekeraars ongewijzigd bleef. Het aandeel van internationale herverzekeraars werd hierdoor verhoogd naar €550 miljoen.

Voor de dekking van €50 miljoen die de Staat biedt, ontvangt zij jaarlijks premie van de NHT. Deze garantiestelling van de Staat wordt pas aangesproken nadat de eerste twee lagen, samen goed voor €950 miljoen, door verzekeraars en herverzekeraars zijn uitgekeerd.

Het actuele dreigingsniveau in Nederland is sinds december 2023 vastgesteld op 'substantieel', wat betekent dat de kans op een terroristische aanslag reëel is. Vanwege dit hoge dreigingsniveau is het niet opportuun dat de overheid haar deelname aan de pool beëindigt. Een afschaffing kan negatieve gevolgen hebben, omdat dit kan worden gezien als het intrekken van de steun van het Rijk voor de tegemoetkoming bij schade door terrorisme, wat tevens een maatschappelijke verantwoordelijkheid van de Staat is.

Hoewel verzekeraars hebben aangegeven waarschijnlijk ook zonder overheidsdeelname dekking te blijven bieden, bestaat het risico dat de NHT in de toekomst wordt opgeheven. In dat scenario zal de overheid naar alle waarschijnlijkheid via de Wet tegemoetkoming schade bij rampen (Wts) verantwoordelijk zijn voor het vergoeden van de gehele schade na een terroristische aanslag. Door te blijven participeren in de NHT kan de Staat waarborgen dat de NHT wordt voortgezet.

Rol van de overheid

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

De onverzekerbaarheid van terrorismeschade brengt zowel de financiële stabiliteit, de economische infrastructuur als de financiële zekerheid van burgers in gevaar.¹ Dit zijn aspecten waarvoor de overheid een (mede)verantwoordelijkheid draagt, vooral wanneer bedrijven en burgers door de situatie zelf niet in staat zijn de negatieve gevolgen te beheersen.

¹ *Kamerstukken II 2002-2003, 28668, nr. 1, p. 6.*

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.*

a) Is het voorstel voor de risicoregeling: a) ter compensatie van risico's die niet in de markt kunnen worden gedekt

Het NHT-systeem is opgezet om risico's te compenseren die niet via de reguliere markt kunnen worden verzekerd. Terrorisierisico's zijn door de omvang en ernst van een enkele gebeurtenis zo groot dat ze niet meer binnen de (her)verzekeringsmarkt kunnen worden gedekt, wat kan leiden tot marktfalen. Net als in andere landen met vergelijkbare regelingen, wordt er een staatsgarantie verstrekt om een vangnet te bieden voor het geval commerciële verzekeraars de schade niet volledig kunnen dragen.

b) het beste instrument waarmee een optimale doelmatigheidswinst kan worden bewerkstelligd ten opzichte van andere beleidsinstrumenten?

Beleidsinstrumenten kunnen in de volgende categorieën worden ingedeeld: communicatie, financieel, juridisch, organisatie, co-regulering of zelfregulering en ondersteunende instrumenten.

De NHT vormt een combinatie van een financieel beleidsinstrument en zelfregulering vanuit de verzekeringssector. De NHT is opgericht op initiatief van de verzekeraars, waarbij de deelname van de Staat als financieel instrument de doorslag gaf voor hun deelname. Wanneer de overheid bepaald gedrag of bepaalde activiteiten stimuleert die anders niet vanzelf tot stand komen vanwege (gepercipieerde) hoge kosten, kan een financieel instrument een effectieve oplossing bieden. Andere typen beleidsinstrumenten zouden het doel van de NHT, het verzekerbaar houden van schade door terrorisme, niet bereiken.

Het NHT-systeem heeft een belangrijke doelmatigheidswinst ten opzichte van de mogelijke alternatieven zoals het opleggen van een dekkingsplicht, schadevergoeding via de Wet tegemoetkoming schade bij rampen (Wts), of het accepteren van onverzekerbaarheid van het risico. Door de risico's in een pool te spreiden over meerdere partijen, kan dit leiden tot lagere premies en zijn zowel de verzekeringsmarkt als de overheid beter in staat om de financiële gevolgen van een grootschalige terroristische aanslag op te vangen. Dit zou anders zijn als een dekkingsplicht zou worden opgelegd aan de verzekeraars of als de overheid zich overeenkomstig de Wts tot compensatie zou verbinden. Verzekeraars zouden dan zeer hoge premies in rekening brengen om een eventuele schok te kunnen opvangen of de overheidsfinanciën zouden onverwachts met grote tegenvallers kunnen worden geconfronteerd.

De NHT is in zoverre effectief dat het een dekking van €1 miljard voor terrorismeschade biedt. In de praktijk heeft de NHT echter nog geen uitkeringen hoeven doen, waardoor de effectiviteit bij daadwerkelijke activatie nog niet kan worden beoordeeld. Over het algemeen kan worden gesteld dat de uitvoering van de NHT in handen is van De Vereende, een verzekeraar met een Wft-

vergunning die over voldoende capaciteit en expertise beschikt om een grote hoeveelheid claims na een terroristische aanslag adequaat af te handelen.

Het inzetten van subsidies om terrorismeverzekeringen betaalbaar te houden wordt in dit geval als weinig effectief beschouwd. Het knelpunt zit namelijk niet in de betaalbaarheid van de premie, maar in het hoge en onvoorspelbare risico dat verzekeraars lopen. Daarom is risicospreiding, zoals die binnen de NHT wordt gerealiseerd, een logischer en efficiënter instrument. Bovendien zouden subsidies leiden tot hogere uitvoeringskosten (voor zowel de verzekeringnemers als de verzekeraars) en is het onwaarschijnlijk dat internationale herverzekeraars hierdoor hun risicobereidheid of positie zouden aanpassen.

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

N.v.t. (betreft een verlenging van een bestaande regeling)

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?*

a. *Wat is het totaalrisico van de regeling op jaarbasis? Kent de regeling een totaalplafond?*

Het totaalplafond voor de overheid van deze regeling is €50 miljoen.

b. *Hoe staan risico en rendement van de regeling tot elkaar in verhouding?*

De premie die de Staat ontvangt voor haar deelname aan de NHT is marktconform en gebaseerd op de premiebetalingen van de deelnemende (her)verzekeraars. In de afgelopen jaren is deze premie gedaald ten opzichte van eerdere perioden. Volgens de NHT is deze daling voornamelijk het gevolg van een afgenomen risicoperceptie bij verzekeraars en herverzekeraars met betrekking tot het risico op grootschalige terroristische aanslagen.

Onderzoek dat in opdracht van de NHT is uitgevoerd naar trends in terrorismedreiging ondersteunt deze bevinding. De dalende risicoperceptie, ondanks het huidige substantiële dreigingsniveau, hangt samen met de verbeterde werkwijze van veiligheids- en opsporingsdiensten sinds de aanslagen van 11 september 2001. Grootschalige aanslagen kunnen tegenwoordig eerder worden gesignaleerd en in veel gevallen worden voorkomen. De resterende dreiging komt daardoor vooral van zogenaamde 'lone wolves'.

c. *Wat is de inschatting van het risico voor het Rijk in termen van op waarschijnlijkheid, impact, blootstellingduur en beheersingsmate?*

Het risico dat de overheid draagt bij een uitkering is beperkt tot het meest senior risicodeel van €50 miljoen binnen het totaal van €1 miljard. Dit houdt in dat een terroristische aanslag niet direct leidt tot een uitkering door de overheid; pas wanneer de eerste €950 miljoen aan schade is vergoed, komt de overheid in actie. Ter illustratie: na de aanslagen in Brussel in 2016 bedroeg de totale schadevergoeding door de Belgische verzekeringspool €140 miljoen. Gezien het gemaximeerde bedrag tevens het senior risicodeel is, wordt de financiële impact voor de Staat daarom als beperkt beschouwd. Tegelijkertijd moet worden onderkend dat een grootschalige aanslag een aanzienlijke maatschappelijke impact kan hebben, los van de financiële schade.

Hoewel de kans dat de overheid uiteindelijk moet uitkeren klein is, is het risico of de waarschijnlijkheid niet goed te kwantificeren. Terrorismerisico's laten zich immers moeilijk voorspellen en zijn mede afhankelijk van politieke en maatschappelijke ontwikkelingen. Bij een extreem grote aanslag, waarbij de schade hoger is dan €1 miljard, kan de Staat besluiten extra middelen vrij te maken voor schadevergoeding.

De blootstelling van de Staat aan dit risico is rechtstreeks gekoppeld aan de looptijd van de herverzekeringsovereenkomst. Tegelijkertijd wordt deze ook beïnvloed door het actuele dreigingsniveau, dat langdurig hoog kan blijven.

6. Welke risicobeheersende en risicomitigerende 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?

Hoewel de risico's voor de Staat financieel gezien beperkt zijn, blijft het terrorismerisico, gezien het huidige dreigingsniveau, het onvoorspelbare karakter en de potentieel grote schade, een actueel en moeilijk beheersbaar risico.

Hoewel veiligheidsdiensten tegenwoordig beter in staat zijn grootschalige aanslagen vroegtijdig te signaleren, biedt dit geen garantie op het voorkomen ervan. Bovendien blijft het risico bestaan van kleinere, minder voorspelbare aanvallen door zogenoemde 'lone wolves', die eveneens maatschappelijke ontwrichting kunnen veroorzaken.

De maatschappelijke verwachting is dat de Staat, ook zonder het bestaan of deelname aan de NHT, uiteindelijk een tegemoetkoming biedt als benadeelden van een terroristische aanslag niet schadeloos worden gesteld. In die zin houdt de NHT de Staat in zekere zin juist voor €950 miljoen uit de wind door het risico te beperken en te delen met de (her)verzekeringsmarkt.

De overheidsgarantie creëert in theorie tevens een stimulans voor het antiterrorismebeleid van de Staat, aangezien dit beleid direct van invloed is op het risico dat de Staat loopt onder de garantie van €50 miljoen.

De NHT heeft de rechtsvorm van een naamloze vennootschap (N.V.), waarvan de enige aandeelhouder een door het Verbond van Verzekeraars opgerichte stichting is. De dagelijkse bedrijfsvoering, inclusief het personeelsbeheer, is uitbesteed aan De Vereende, een verzekeraar gespecialiseerd in moeilijk verzekerbare risico's.

De rechten en verplichtingen van individuele verzekeraars, herverzekeraars en de Staat ten opzichte van de NHT zijn contractueel vastgelegd. In dit kader sluit het ministerie van Financiën jaarlijks (sinds 2023 tweejaarlijks) een herverzekeringsovereenkomst met de NHT, ook wel aangeduid als een 'retrocession agreement'. Deze overeenkomst, opgesteld volgens het gebruik in de herverzekeringsector in het Engels, bevat onder meer de vastlegging van de hoogte van de door de NHT te betalen premie voor het desbetreffende kalenderjaar.

De minister van Financier blijft de mogelijkheid behouden om deelname aan de NHT te beëindigen door de retrocession agreement niet te ondertekenen. Hiermee beschikt de minister over voldoende instrumenten om de risico's beheersbaar te houden.

Hoewel de schade extreem groot moet zijn voordat de totale capaciteit van de NHT wordt overschreden, is dit risico niet volledig uit te sluiten. Dat komt ook doordat sommige levens- en schadeverzekeringen, die vóór de oprichting van de NHT zijn afgesloten, het terrorismerisico nog steeds onvoorwaardelijk en volledig dekken en tussentijds niet kunnen worden aangepast.

Als de schade door een terroristische aanslag groter is dan wat de NHT kan vergoeden, kan dat het Nederlandse verzekeringsstelsel onder druk zetten. Dit vormt een risico voor de stabiliteit van de financiële sector.² Om dat te voorkomen is in 2003 ten tijde van de oprichting van de NHT een wetswijziging doorgevoerd in de Noodwet financieel verkeer.³ Artikel 18b van de Noodwet financieel verkeer geeft de minister van Financiën de bevoegdheid om, in het geval van een zeer grote terroristische aanslag, schade uitkeringen te verlagen

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

N.v.t.

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 Staat ontvangt voor haar risicodeel een marktconforme premie, gelijk aan die van internationale herverzekeraars. De hoogte van de premie wordt bepaald in de

² Kamerstukken II 2008/09, 29754, nr. 136, p. 2.

³ Stb. 2003, 465.

herverzekeringsovereenkomst met de NHT. Anders dan de andere herverzekeraars hoeft de Staat echter geen 10% retourcommissie te betalen. Hierdoor valt de effectieve premie voor de Staat iets hoger uit, terwijl zij uitsluitend het meest senior risicodeel draagt en dus relatief minder risico loopt.

De premie die de verzekeraars betalen aan de NHT wordt uiteindelijk opgebracht door individuele verzekeringsnemers van de verzekeringen. Het NHT-deel van de premie is verwerkt in de totale premie die zij betalen voor hun verzekering met terrorisme-dekking. De bijdrage die een verzekeraar moet leveren aan de totale premieafdracht aan herverzekeraars en de Staat, wordt bepaald op basis van diens aandeel in de gezamenlijke bruto premie-inkomsten van alle bij de NHT aangesloten verzekeraars.

9. Hoe wordt de risicovoorziening vormgegeven?

Het Rijk heft een jaarlijkse premie over het afgegeven garantiebedrag. De ontvangen middelen worden in een risicovoorziening, in de vorm van een begrotingsreserve, gestort. Schadebetalingen die voortkomen uit de NHT worden uit de risicovoorziening onttrokken zolang deze toereikend is.

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

De huidige herverzekeringsovereenkomst met de NHT loopt af op 1 januari 2026. Bij voortzetting van de garantie wordt de herverzekeringsovereenkomst in eerste instantie voor twee jaar verlengd. Bij de voortzetting van de garantie wordt afgesproken dat de participatie van de Staat bij de NHT over een periode van vijf jaar opnieuw wordt geëvalueerd, waarbij dan ook de mogelijkheid bestaat om deze participatie te beëindigen. Via dit toetsingskader wordt de garantie met 5 jaar verlengd, tot 1 januari 2031.

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

De NHT neemt een coördinerende en toezichthoudende rol in bij de afhandeling van terrorismeclaims voor verzekeraars. De operationele uitvoering, inclusief directie- en managementtaken, is uitbesteed aan Vereende N.V. Hiervan is circa 1 fte toe te rekenen aan de NHT. De daarmee gepaard gaande kosten worden doorbelast aan de deelnemende verzekeraars. De NHT stelt elke twee jaar het retrocession agreement voor de overheid op.

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

De regeling wordt geëvalueerd volgens de criteria die zijn vastgelegd in de regeling periodieke evaluatie. Dit garantiekader maakt deel uit van een grotere evaluatie waarbij gebruik is gemaakt van een verklarende onderzoeksvraag. De kwaliteit van de evaluatie wordt gegarandeerd door gesprekken te voeren met betrokken partijen en stakeholders, door vergelijkend onderzoek te doen naar soortgelijke garantiestellingen en terrorismepools in andere lidstaten, en door de vragen uit de eerdere evaluatie opnieuw te beantwoorden. Verder is gebruik gemaakt van literatuur, jaarverslagen en Kamerstukken.