

Vergaderjaar 2021–2022

31 935

Beleidsdoorlichting Financiën

Nr. 73

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 november 2021

Op 15 september jl. heb ik uw Kamer geïnformeerd over het plan van aanpak voor de beleidsdoorlichting van artikel 5 van begroting IX, exportkredietverzekeringen, -garanties en investeringsverzekeringen (Kamerstuk 31 935, nr. 72). Naar aanleiding van deze brief heeft uw vaste commissie voor Financiën een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd. Met deze brief beantwoord ik uw vragen en ga ik tevens in op de wijze waarop de opmerkingen in de beleidsdoorlichting worden verwerkt.

1. Herverzekering van leverancierskredieten (HuLk)

Uw commissie onderschrijft het belang van een aparte evaluatie van de crisismaatregel Herverzekering Leverancierskredieten (HuLk), maar zou graag een toelichting ontvangen op de vraag of er effecten zijn voorzien voor de beleidsdoorlichting van artikel 5 als geheel.

De evaluatie van de HuLk staat los van de beleidsdoorlichting van artikel 5 en ik voorzie geen effecten van deze evaluatie op de beleidsdoorlichting. Hoewel de HuLk onder artikel 5 van begroting IX valt, behoort dit instrument niet tot de noemer van de exportkredietverzekeringsfaciliteit. Anders dan het reguliere instrumentarium onder artikel 5 richtte deze crisismaatregel zich namelijk niet alleen op export, maar ook op binnenlandse transacties. Daarmee had deze crisismaatregel een breder karakter dan de doelstelling van artikel 5. Daarnaast betrof het verzekering van kortlopende risico's (vaak 90 dagen), terwijl de activiteiten onder artikel 5 zich met name richten op (middel) langetermijnrisico's (> 2 jaar). HuLk was bovendien een herverzekeringsprogramma met commerciële verzekeraars, terwijl de Staat met de ekv zelf rechtstreeks als verzekeraar opereert. Naast de verzekeringstechnische verschillen zijn de meeste risico's onder de HuLk normaliter uitgesloten van dekking door de Staat. In 2020 en 2021 is verzekering van deze risico's mogelijk gemaakt door het Tijdelijk Staatsteunkader en het tijdelijk opschorten van het gebruikelijke verbod in de «Mededeling Kort» om risico's korter dan twee jaar op EU-lidstaten en andere hoge-inkomenslanden te verzekeren. Door dit

juridisch kader is er in feite een scheiding tussen beide markten, waarbij in deze laatste markt doorgaans geen rol is weggelegd voor de Staat.

2. Beleid en uitvoering van de exportkredietverzekeringsfaciliteit (ekv)

Uw commissie ziet een duidelijk beschreven verdeling tussen (de verantwoordelijke partijen voor) beleid en uitvoering en is van mening dat een heldere scheiding van resultaten ten aanzien van beleid en uitvoering wenselijk is. Ook ziet uw commissie graag een verdere specificering van de indicatoren die worden gebruikt om te komen tot een oordeel over de uitvoering.

Binnen de exportkredietverzekeringsfaciliteit is naast zuiver beleid en uitvoering ook sprake van interactie tussen beleid en uitvoering. Het internationale beleidskader dat de voorwaarden specificiert waartegen overheden exportkredietverzekeringen mogen aanbieden (de «arrangement») is een voorbeeld van zuiver beleid. Ook het Nederlandse beleidskader dat de voorwaarden specificiert waartegen ADSB exportkredietverzekeringen mag verstrekken en de wijze waarop ADSB wordt vergoed is zuiver beleid. Het Nederlandse beleidskader geeft invulling aan het internationale beleidskader, maar is op onderdelen zoals mvo en vergroening ambitieuzer. Daarnaast is er sprake van zuivere uitvoering; ADSB kan op basis van een volmacht zelfstandig verzekeringen afhandelen die volledig binnen vooraf vastgestelde kaders passen. Er zijn echter ook situaties waarin uitvoering en beleid in elkaar overlopen. Aanvragen voor grotere bedragen of die niet geheel binnen de vooraf gestelde kaders passen, vallen niet onder de volmacht van ADSB. Hierover neemt de Staatssecretaris van Financiën een besluit, in overleg met de Minister van BROS. De beleidsafdeling controleert in dat geval de kredietbeoordeling door ADSB.

In de beleidsdoorlichting ga ik in op beleid, uitvoering door ADSB en het terrein waar beleid en uitvoering elkaar raken. Een strikte scheiding tussen resultaten van beleid en uitvoering is daarbij niet goed mogelijk door de interactie die tussen beide plaatsvindt. Zo is de export die tot stand komt met ekv bijvoorbeeld niet uit te splitsen naar een resultaat van beleid of uitvoering, maar dragen beide hier in onderlinge samenhang aan bij. Dit neemt niet weg dat ik in de beleidsdoorlichting waar mogelijk en relevant een onderscheid zal maken tussen beleid en de uitvoering door ADSB. Zo zal ik bij de evaluatie van de beleidsmatige aandachtspunten – zoals bijvoorbeeld het vergroten van de toegankelijkheid van de ekv voor het MKB – per aandachtspunt apart ingaan op enerzijds de inzet die hier vanuit beleid op is gepleegd en anderzijds de uitvoering die ADSB hieraan heeft gegeven. Om het functioneren van ADSB verder te evalueren zal ik de klanttevredenheid over ADSB door een externe partij laten toetsen middels enquêtes. Ook zal ik onderzoeken in hoeverre ADSB de resultaatafspraken die met de Staat zijn gemaakt in de vergoedingsovereenkomst heeft behaald. Dit wordt regulier gemonitord.

3. Additionaliteit

Uw commissie maakt uit de brief op dat er sinds de beleidsdoorlichting uit 2016 geen maatregelen zijn genomen om de additionaliteit van de ekv feitelijk vast te stellen. Dit zou echter een onjuiste conclusie zijn. In de vorige beleidsdoorlichting werd geconcludeerd dat het aannemelijk is dat de mate van de additionaliteit van de ekv aanzienlijk is, maar dit kon niet methodologisch worden vastgesteld. Om dit nader te onderzoeken is na afloop van de beleidsdoorlichting een werkgroep opgericht met vertegenwoordigers van het CPB, het CBS en het Ministerie van Financiën. In deze

werkgroep zijn beschikbare data voor het bestuderen van de additionaliteit bekeken en zijn diverse aanvliegroutes voor het vaststellen van additionaliteit bestudeerd. De werkgroep heeft uiteindelijk geconcludeerd dat het niet goed mogelijk is om de mate van additionaliteit van de ekv verder aan te tonen. Belangrijk daarbij is dat er doorgaans geen «counterfactual» is, dat wil zeggen dat er geen vergelijkbare transacties zijn die zonder ekv tot stand zijn gekomen. Bovendien is het aantal transacties met ekv-dekking relatief beperkt en zijn transacties sterk geconcentreerd in een beperkt aantal sectoren, zodat er een gebrek aan data is om goede statistische analyses mee te kunnen uitvoeren.

In deze beleidsdoorlichting zal ik op basis van de huidige beschikbare data en literatuur opnieuw bekijken of er methodologisch mogelijkheden zijn om de mate van additionaliteit van de ekv vast te stellen en zal ik bezien in hoeverre de beperkingen die in de werkgroep zijn geconstateerd nog steeds aan de orde zijn. In dit kader is ook relevant dat het CPB recent onderzoek heeft gedaan naar de ekv. Daarin probeerden zij opnieuw de additionaliteit vast te stellen door een effect van ekv op exporten (in internationale context) te meten. Dit onderzoek is niet gepubliceerd, wegens statistische problemen en een gebrek aan data. Ik zal met het CPB in gesprek gaan over de aard van de beperkingen en verkennen of er ondanks alle beperkingen en het reeds gedane onderzoek nog mogelijke aanknopingspunten zijn om de mate van additionaliteit in de toekomst vast te kunnen stellen.

4. Indicatoren

Ten aanzien van de beleidsmatige aandachtspunten binnen de ekv heb ik aangegeven mij voor de doeltreffendheid onder meer te baseren op meetbare indicatoren. Uw commissie ontvangt op termijn graag een overzicht van de indicatoren die daadwerkelijk gebruikt gaan worden en hoe deze zijn gewogen/geïnterpreteerd. In het plan van aanpak heb ik al een aantal voorbeelden gegeven van beschikbare data die ik zal gebruiken. Dit betreft het aantal groene transacties, fossiele transacties en transacties van het MKB. Ik zal de komende tijd – in samenwerking met ADSB – verkennen of en zo ja welke aanvullende data beschikbaar zijn en uw commissie hier nader over informeren.

5. Bedrijfseconomische resultaatbepaling (BERB)

Uw commissie geeft aan dat het niet duidelijk is wat de scope is van de bedrijfseconomische resultaatbepaling (BERB) en of het alleen het beleid, de uitvoering of beide omvat.

De gerealiseerde uitgaven en ontvangsten uit hoofde van de ekv laten een positief saldo voor de Staat zien. Dit geeft echter geen volledig beeld, omdat er tegenover de huidige premies ook verplichtingen staan die in de toekomst tot uitgaven in de vorm van schade-uitkeringen kunnen leiden. In het BERB-model wordt wel rekening gehouden met de verwachte toekomstige schades, zodat een beter beeld ontstaat van de kostendekkendheid van het instrumentarium. In het BERB-model wordt niet alleen rekening gehouden met de verwachte toekomstige schades, maar ook met de kosten van de uitvoering, zowel bij uitvoerder ADSB als bij de betrokken ministeries. Hiermee sluit het model aan bij de afspraken die in de zogeheten Arrangement – de internationale afspraken waaraan het verstrekken van ekv moet voldoen – zijn gemaakt over de vereiste kostendekkendheid van exportkredietverzekeringen. De BERB omvat dus zowel beleid («de keuzes wat verzekerd wordt») als uitvoering.

De Staatssecretaris van Financiën,
J.A. Vijlbrief