

Vergaderjaar 2016–2017

31 935

Beleidsdoorlichting Financiën

Nr. 32

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 oktober 2016

Hierbij bied ik u mede namens de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking de beleidsdoorlichting aan van artikel 5 van begroting IX: Exportkredietverzekeringen, -garanties en investeringsverzekering¹. Tevens bied ik u het oordeel aan van de onafhankelijk deskundige, dr. ir. S. van Veldhuizen, programmaleider financiële markten van het CPB².

In de beleidsdoorlichting wordt onderzocht of het aanbieden door de staat van het instrumentarium op het gebied van exportkredietverzekeringen (ekv) in de periode 2008–2015 doeltreffend is geweest en of de middelen op een doelmatige wijze zijn ingezet. In de onderzochte periode is er veel veranderd in de wereld van *Export Credit Agencies* (ECA's), ook in Nederland. Met name als reactie op de wereldwijde crisis aan het begin van de periode zijn veel ECA's op een meer actieve wijze de exportsector gaan ondersteunen. Dat is ook in Nederland het geval. Meer dan voorheen wordt voortdurend onderzocht in welke mate het instrumentarium aansluit bij de behoeften van het exporterend bedrijfsleven en zo nodig worden de producten of de voorwaarden aangepast. In de onderzochte periode heeft Nederland bijvoorbeeld met succes geprobeerd beter te voorzien in de behoeften van het mkb met de zogeheten liquiditeitsverruimende instrumenten, is de exportkredietgarantie (ekg) geïntroduceerd om de beschikbaarheid van exportkrediet te verbeteren en is Nederland meegegaan in de internationale groei van het verzekeren van projectfinancieringen. Door deze veranderingen is de portefeuille van de ekv anders van samenstelling geworden: meer divers maar ook met andere typen risico's.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Doeltreffendheid van de ekv

Uit de beleidsdoorlichting komt duidelijk naar voren dat het aanbieden van publieke exportkredietverzekeringen van groot belang is voor Nederlandse producenten van hoogstaande kapitaalgoederen en voor de aannemerij, de watersector in het bijzonder. Uit berekeningen van het CBS blijkt dat in de periode 2010–2014 gemiddeld een kwart procent van het bbp per jaar, of bijna 20.000 arbeidsjaren, gemoeid gaan met de export die door de ekv wordt ondersteund. Daarmee levert de ekv in de ogen van het kabinet een belangrijke bijdrage aan de positie van de genoemde sectoren in de Nederlandse economie, en aan het behoud van productiefaciliteiten in ons land en de daarmee gepaard gaande werkgelegenheid. Aangezien er geen vergelijking met de situatie zonder ekv gemaakt kan worden kan niet bewezen worden welk deel van deze export zonder ekv niet tot stand zou zijn gekomen met Nederlandse exporteurs, maar het is aannemelijk dat dit een aanzienlijk deel van de verzekerde export is. Dat vloeit ten eerste voort uit de aard van de regeling, waarbij alleen transacties worden verzekerd die normaal gesproken niet op de markt verzekerd kunnen worden en die zonder verzekering doorgaans niet tot stand komen. In het rapport wordt duidelijk geanalyseerd waarom het zowel in theorie als in de praktijk niet goed mogelijk is dat de verzekeringen die de staat aanbiedt op de markt tot stand kunnen komen. Met de zogeheten risicodracht bewaak ik scherp dat de staat alleen aanvullend aan de markt opereert. Ten tweede is het aannemelijk dat de verzekerde export zonder ekv niet met Nederlandse exporteurs tot stand zou komen vanwege het internationale *level playing field*: buitenlandse concurrenten van Nederlandse exporteurs kunnen vrijwel allemaal gebruik maken van de diensten van hun nationale ECA en in veel gevallen zelfs van directe financiering door de overheid, en dat levert een onoverkomelijk concurrentievoordeel op ten opzichte van een bedrijf dat geen gebruik kan maken van ekv, vooral vanwege de financieringsvoorwaarden voor de afnemer. Het mag immers niet vergeten worden dat de afnemer van Nederlandse producten en diensten dankzij de Nederlandse ekv toegang krijgt tot betaalbare financiering en daarmee gebruik kan maken van het hoogwaardige Nederlandse aanbod. Uit een enquête onder de afnemers van de ekv, exporteurs en banken, komt eveneens een duidelijk beeld van het belang van de publieke ekv naar voren.

Internationaal gelijkwaardig speelveld

Onderdeel van de doelstelling van de ekv is het creëren en handhaven van een internationaal gelijkwaardig speelveld. Dat wordt grotendeels maar niet volledig bereikt. Niet alle landen zijn gebonden aan de internationale regels waar Nederland als EU-lidstaat en de andere participanten van de *Arrangement on officially supported export credits* zich aan houden. Landen als China, Brazilië en India spelen een steeds grotere rol in de wereldeconomie, dus de onderhandelingen in de *International Working Group* over de opvolger van de Arrangement zijn van groot belang om het internationaal speelveld meer gelijkwaardig te maken.

Nederland kiest er daarnaast in twee opzichten zelf voor om strenger te zijn dan de regels voorschrijven. Zo toetst Nederland meer transacties dan verplicht op milieu en sociale gevolgen en bovendien moet een dergelijke toets positief uitvallen. Het kabinet vindt dit belangrijk en zet zich er internationaal dan ook voor in dat de andere participanten een vergelijkbaar beleid gaan hanteren. Verder biedt Nederland in tegenstelling tot

veel andere landen geen zogeheten CIRR-financieringsinstrumenten³ aan, omdat het kabinet niet overtuigd is van het marktfalen op de markt voor exportkredieten en omdat dergelijke instrumenten het EMU-saldo of de EMU-schuld zouden belasten. De aanbevelingen van het rapport op internationaal terrein neemt het kabinet ter harte: het kabinet zal zich blijven inzetten voor aanscherping van de internationale mvo-regels en van de regels op het gebied van omkoping, voor de voortgang van de onderhandelingen in de *International Working Group*, voor het tot stand komen van minimumpremies voor schepen en voor de uitbreiding van de Club van Parijs. In de jaarlijkse benchmark waarin wordt onderzocht of een internationaal gelijkwaardig speelveld wordt bereikt en waarover in het Jaarverslag wordt gerapporteerd zal blijvende aandacht worden besteed aan de concurrentiepositie van Nederlandse exporteurs op het gebied van exportfinanciering.

Het rapport beschrijft dat Atradius Dutch State Business (ADSB) de beoordeling van het reputatierisico, waaronder het risico op omkoping, intensiveert. Zo wordt de gebruikelijke *due diligence* op (aspirant-)verzekerde, debiteur en agenten nader uitgewerkt in nieuwe procedures en wordt de communicatie over het Nederlands omkopingsbeleid verbeterd. Verder is Nederland actief betrokken bij de totstandkoming van een *position paper* met voorstellen voor wijziging van de OESO *Recommendation on bribery on officially supported export credits*.

Met uw Kamer is het kabinet van mening dat met name de afwegingen bij de toetsing van milieu en sociale effecten inclusief mensenrechten beter over het voetlicht gebracht kunnen worden. In 2016 is dan ook reeds een aantal maatregelen genomen op het gebied van transparantie. Het kabinet heeft ADSB opdracht gegeven om op de website meer informatie op een duidelijker wijze te verschaffen.

Kostendekkendheid en doelmatigheid

De financiële stromen op grond van artikel 5 van begroting IX zijn lastig te interpreteren. Premies, schades en recuperaties zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden, waarbij de inkomsten en uitgaven op basis van één polis zelfs over tientallen jaren verspreid kunnen liggen. Desalniettemin komt uit het rapport duidelijk naar voren dat de regeling kostendekkend wordt uitgevoerd. Alleen in 2009 waren de uitgaven op kasbasis groter dan de inkomsten, en dat kwam door een enkele grote schade die in de jaren daarna volledig is gerecupereerd. In totaal overtroffen in de onderzochte periode de inkomsten op basis van artikel 5 de uitgaven met 721 miljoen euro.

Een dergelijk positief kassaldo is echter nog geen bewijs van kostendekkendheid. Tegenover de uitgaven en inkomsten staan immers ook grote risico's: 15,1 miljard aan definitieve en voorlopige verplichtingen op 31 december 2015. Daarom hanteer ik, ook in begroting IX, tevens het zogeheten *berb*-model: bedrijfseconomische resultaatbepaling. In dit model worden voor alle uitstaande risico's voorzieningen aangehouden ter grootte van het verwachte verlies (*expected loss*). Dit model kent 1999 als startdatum omdat toen nieuwe internationale minimumpremies werden ingevoerd die beogen kostendekkendheid te waarborgen. Ook volgens dit model is de ekv ruimschoots kostendekkend: bovenop de voorzieningen is een positief saldo ontstaan van 362 miljoen euro, of van 152 miljoen euro wanneer alleen wordt gekeken naar de polissen die in de

³ CIRR staat voor *Commercial Interest Reference Rate*. CIRR-instrumenten kunnen de volgende vormen hebben: directe financieringen door de staat (of de ECA), herfinanciering van kredietverleners of rentestabilisatie of -egalisatie.

onderzochte periode zijn uitgereikt. De aanbeveling uit het rapport om te bezien of het berb-model, dat voor het laatst in 2006 is aangepast, de risico's in de portefeuille optimaal weergeeft neem ik eveneens ter harte. Ik constateer dat in nauwe samenwerking met uitvoerder ADSB in de loop der jaren een uitgebreid en gezien de resultaten uitstekend functionerend risicokader is opgesteld.

De uitvoeringskosten zijn in de periode 2008–2015 ongeveer gelijk gebleven. Daar staat echter tegenover dat de werkzaamheden sterk zijn toegenomen, door de groei van de portefeuille, de uitbreiding van het productenaanbod, de toegenomen aandacht voor milieu en sociale effecten en door de opkomst van projectfinancieringen die veel werk vergen. Het rapport constateert derhalve dat de vergoeding daarmee soberder is geworden. De nieuwe vergoedingsregeling die sinds 2015 wordt gehanteerd is eenvoudiger, biedt betere prikkels en maakt de samenhang tussen de financiële resultaten van de staat (het kassaldo) en de resultaatafhankelijk component van de vergoeding van ADSB duidelijker. De aanbevelingen uit het rapport om de productenportefeuille op te schonen door een aantal niet of nauwelijks gebruikte verzekeringsvarianten niet langer aan te bieden en om bij een volgende beleidsdoorlichting dit opnieuw te bezien neem ik graag over.

Mogelijkheden indien 20% minder middelen beschikbaar zijn

Zoals verplicht volgens de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) gaat het rapport ook in op mogelijkheden indien de staat 20% minder financiële middelen ter beschikking heeft. De financiële stromen op grond van artikel 5 van begroting IX zijn zoals gezegd lastig te interpreteren. Premies, schades en recuperaties zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden en kunnen op basis van één polis over tientallen jaren verspreid liggen. De ekv heeft per saldo meer inkomsten gegenereerd over de onderzochte periode. Bovendien is de ekv sterk vraaggestuurd. Een verhoging van de premiekosten kan zorgen voor vraaguitval en daarmee voor minder premieontvangsten. Uiteraard is het desgewenst mogelijk om minder risico aan te gaan, maar naar verwachting heeft dat negatieve consequenties voor de rijksbegroting en – belangrijker – het zou ten koste gaan van de concurrentiepositie van Nederlandse exporteurs en de regeling minder doeltreffend maken. Meer risico aangaan om zo meer inkomsten te genereren is niet per se verstandig, aangezien dit kan betekenen dat ook minder aantrekkelijke risico's – in financiële zin of wat betreft de kans op reputatierisico – in overweging zouden moeten worden genomen, of transacties die wellicht ook op de markt verzekerd kunnen worden. Wel onderzoek ik de mogelijkheden om het instrumentarium, waarmee ruime ervaring is opgedaan en dat zoals blijkt uit het rapport goed functioneert met beheersbare risico's, breder ingezet kan worden. Specifiek bedoel ik hiermee het verzekeren van de risico's van projecten die een bijdrage leveren aan het bereiken van klimaatdoelstellingen, zonder dat vooraf precies vaststaat hoe groot de Nederlandse component in een project zal zijn.

Overige aanbevelingen uit het rapport en eindoordeel

Het rapport doet ook nog enkele aanbevelingen op het gebied van de juridische inkadering van de ekv, inclusief de wijze waarop het begrotingsartikel is ingericht. Deze aanbevelingen zal ik uitvoeren. Er is geen reden waarom de Investeringsverzekering is vormgegeven in een aparte regeling, dat leidt alleen maar tot een meer onoverzichtelijk vormgegeven juridisch kader. Aangezien de Wereldbank zelf heeft aangegeven geen behoefte meer te hebben aan herverzekering van MIGA door de Nederlandse staat zal ik het overeengekomen *Memorandum of Understanding*

beëindigen. De transparantie en het informatieve gehalte van het begrotingsartikel kunnen verbeteren door voortaan niet meer apart te rapporteren over de ekv, de investeringsverzekering en MIGA.

Het rapport constateert gezien het voorafgaande dat het aannemelijk is dat de ekv zowel doeltreffend als doelmatig is. Het kabinet deelt deze mening.

Reactie onafhankelijk deskundige

Zoals de RPE voorschrijft heeft een onafhankelijk deskundige, de heer Van Veldhuizen van het CPB, een oordeel gegeven over de wijze waarop de bevindingen van het rapport tot stand zijn gekomen. Dit oordeel is beschreven in bijgevoegde brief⁴. De heer Van Veldhuizen is zoals blijkt uit zijn brief positief kritisch over het rapport. Hij onderschrijft de conclusies grotendeels, maar plaatst enkele kanttekeningen op vooral methodologisch vlak. Daar wil ik graag op reageren.

Ten eerste doet hij de suggestie om te onderzoeken of andere empirische methoden, zoals *regression discontinuity*-technieken, gebruikt kunnen worden om beter vast te kunnen stellen of – ook zonder *counterfactual* – en in welke mate de ekv noodzakelijk is voor het tot stand komen van export en daarmee doeltreffend is. Ik pak deze handschoen graag op. Ook het rapport doet hierover al een aanbeveling. Met het oog op een volgende beleidsdoorlichting wil ik nu reeds laten onderzoeken of dergelijke methoden toepasbaar zijn en zo ja, welke data daarvoor moeten worden bijgehouden. Ik schat overigens in dat dit niet eenvoudig zal zijn. Wanneer dit echter mogelijk blijkt kan zijn bezwaar bij de interpretatie van de berekeningen van het CBS worden ondervangen.

Terecht constateert de deskundige dat in het rapport niet wordt onderzocht of het zelf aanbieden van exportkredietverzekeringen het optimale antwoord is op het geconstateerde marktfalen. Dat is in mijn ogen een interessante maar enigszins theoretische invalshoek. De realiteit is immers dat vrijwel alle ontwikkelde en ook steeds meer opkomende economieën ervoor kiezen om publieke ekv aan te bieden en de voorwaarden waartegen dit gebeurt zijn tussen de leden van de Arrangement gereguleerd. De internationale beweging gaat derhalve eerder richting méér ekv. Vanuit de noodzaak van het bereiken van een internationaal gelijkwaardig speelveld moet Nederland dan ook wel ekv aanbieden.

Ten slotte merkt de heer Van Veldhuizen op dat een aantal stellingen over de doelmatigheid van de ekv niet te controleren is. Het berb-model wordt inderdaad alleen op hoofdlijnen beschreven in het rapport. Dit model wordt al sinds het Jaarverslag 2007 gebruikt om de kostendekkendheid van de ekv richting uw Kamer te verantwoorden. Desgewenst kan ik meer inzicht geven in de werking van het model, waarbij ik het zinvol acht om hiermee te wachten tot de aangekondigde update van het model heeft plaatsgevonden. De opmerking over de uitvoeringsregeling is uiteraard juist. Bij het vaststellen van de nieuwe vergoedingsovereenkomst is een vergelijking gemaakt met het kostenniveau in Frankrijk en Duitsland, (destijds) de enige landen met een uitvoeringsmodel dat goed vergelijkbaar was met het Nederlandse. Deze gegevens zijn op vertrouwelijke basis verstrekt en kan ik derhalve niet openbaar maken, maar zoals het rapport stelt zijn de kostenniveaus vergelijkbaar waarbij één land iets hoger uitkomt en één land iets lager.

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Slot

Uit het rapport blijkt volgens het kabinet duidelijk hoe groot het belang is van een goed functionerende ekv en tevens blijkt dat daarvan in Nederland sprake is. Het rapport biedt dan ook geen aanleiding om grote veranderingen door te voeren in de regeling of in de wijze waarop deze wordt uitgevoerd. De zinvolle aanbevelingen uit het rapport om te proberen het internationale speelveld nog gelijkwaardiger te maken en om de regeling in een aantal opzichten te optimaliseren neemt het kabinet allemaal over.

De Staatssecretaris van Financiën,
E.D. Wiebes