

Bijlage 3: Plan van aanpak beleidsdoorlichting artikel 5 Exportkrediet- en investeringsactiviteiten

1. Inleiding

In 2016 vindt de reguliere doorlichting plaats van artikel 5 van begroting IX, exportkredietverzekeringen, -garanties en investeringsverzekeringen. De laatste beleidsdoorlichting van artikel 5 heeft plaatsgevonden in 2008 en had betrekking op de periode 2003 – 2007. Deze beleidsdoorlichting is toen uitgevoerd door een extern onderzoeksbureau (Carnegie). In 2014 is één van de gehanteerde instrumenten, de Exportkredietgarantie, apart geëvalueerd om een besluit te kunnen nemen over het al dan niet handhaven van deze garantie. De beleidsdoorlichting 2016 gaat over het volledige begrotingsartikel 5 en betreft het gehele instrumentarium (inclusief de Exportkredietgarantie). De doorlichting zal betrekking hebben op de periode 2008 – 2015.

2. Doelstelling artikel 5

Sinds 1922 ondersteunt de Nederlandse staat de financiering van exporttransacties door middel van exportkredietverzekeringen (ekv-faciliteit). In het begin van de jaren twintig van de vorige eeuw maakte de Nederlandse economie een zware depressie door waarbij de werkloosheid snel opliep. Ter ondersteuning van de exportsector besloot de overheid om zich, net zoals de overheden van andere industrielanden, garant te stellen voor exportkredieten. Vanaf 1932 was de Nederlandsche Credietverzekering Maatschappij (NCM) verantwoordelijk voor de uitvoering van de regeling. De NCM is in de loop der tijd een aantal keren van naam veranderd en overgenomen. Sinds 2008 is het een onderdeel van de Spaanse verzekeringsgroep Atradius. Atradius Dutch State Business (Atradius DSB) is een zelfstandige NV binnen deze groep die is ingericht om de ekv-faciliteit uit te voeren.

Voor de transacties die met de ekv-faciliteit worden verzekerd kunnen exporteurs niet bij commerciële verzekeraars terecht. Aangezien het omvangrijke of om een andere reden relatief risicovolle transacties betreft zouden deze zonder verzekering niet tot stand komen. Voor Nederlandse exporteurs is het bovendien van belang dat ze geen concurrentienadeel uit hoofde van verzekeringsmogelijkheden oplopen ten opzichte van buitenlandse concurrenten. Vrijwel alle OESO-lidstaten en ook veel landen daarbuiten beschikken over een *Export Credit Agency (ECA)*.

De algemene doelstelling van begrotingsartikel 5 luidt: *“Het bieden van mogelijkheden voor verzekering van betalingsrisico’s die zijn verbonden aan export en investeringen in het buitenland, in aanvulling op de markt, en het creëren en handhaven van een internationaal gelijkwaardig speelveld voor bedrijven op het terrein van de exportkredietverzekeringsfaciliteit.”*

Het ministerie van Financiën wil de volgende doelen bewerkstelligen:

- Het bieden van mogelijkheden voor verzekering van betalingsrisico’s die zijn verbonden aan export en investeringen in het buitenland (in aanvulling op de markt).
- Het creëren en handhaven van een internationaal gelijkwaardig speelveld voor bedrijven op het terrein van de exportkredietverzekeringen.
- Uitvoering van de regeling conform nationale en internationale regelgeving.
- Het bewaken van de budgettaire risico’s voortvloeiend uit de binnen de ekv-faciliteit aangegane verplichtingen.

Hiertoe worden de volgende instrumenten gehanteerd:

- Het productenassortiment van de ekv-faciliteit.¹
- Deelname aan internationale overlegfora.

¹ In de begroting wordt het instrumentarium onderverdeeld in exportkredietverzekeringen, investeringsverzekeringen en MIGA. Onder de exportkredietverzekeringen worden echter verschillende producten aangeboden zoals de kapitaalgoederenverzekering, koersrisicoverzekering en exportkredietgarantie. Zie voor een volledig overzicht de website van Atradius DSB: <http://www.atradiusdutchstatebusiness.nl/producten/index.html>

- De randvoorwaarden waarbinnen de uitvoerder van de faciliteit op naam en voor rekening en risico van de staat verplichtingen mag aangaan.
- Beleidsregels bedoeld om risico-afwegingen te kunnen maken.
- Bij grote of zeer risicovolle transacties neemt het ministerie de beslissing over het al dan niet verzekeren.

3. Budgettaire aspecten

De uitgaven binnen de ekv-faciliteit bestaan uit schade-uitkeringen (ekv, investeringen, en MIGA) en de kostenvergoeding voor de uitvoerder van de faciliteit, Atradius DSB. De inkomsten binnen de ekv-faciliteit bestaan uit premie-inkomsten en schaderestituties².

Tabel 1: uitgaven en ontvangsten binnen de ekv-faciliteit in 2014 in mln €

	2015*	2014	2013	2012
<i>Uitgaven</i>	88,1	55,1	101,8	69,8
schade-uitkeringen	75,4	43,4	89,3	57,7
kostenvergoeding ADSB	12,7	11,7	12,5	12,1
<i>Ontvangsten</i>	89,3	205,8	167,5	142,0
premies	51,3	119,1	87,2	44,1
schaderestituties	38	86,7	80,3	97,9

* begrotingsstand

Verder kent ekv-faciliteit een garantieplafond waarbij jaarlijks voor € 10 miljard aan nieuwe garantieverplichtingen kan worden aangegaan. Ultimo 2014 stond er uit hoofde van de ekv-faciliteit in totaal € 13 miljard aan verplichtingen uit.

4. Vraagstelling

De centrale vraag bij de beleidsdoorlichting van artikel 5 is de vraag of de ekv-faciliteit op een doeltreffende en doelmatige wijze mogelijkheden biedt voor verzekering van exportgerelateerde betalingsrisico's. Een groot deel van de Nederlandse export vindt plaats zonder dat er behoefte is aan een exportkredietverzekering. Daarnaast is voor veel exporttransacties waarbij wel behoefte is aan een kredietverzekering dekking mogelijk bij een commerciële verzekeraar. Een groot deel van de exporttransacties betreft immers wederuitvoer of uitvoer van consumentengoederen (of -diensten).

Internationaal is het aanbieden van exportkredietverzekeringsfaciliteiten streng ingekaderd. Hiermee wordt beoogd te voorkomen dat landen transacties verzekeren die ook op de markt verzekerd kunnen worden, dat landen bedrijven oneigenlijke voordelen geven en dat concurrentie vooral plaatsvindt op verzekeringsvoorwaarden in plaats van concurrentiekracht van bedrijven. De basis voor deze internationale regels is een *gentlemen's agreement* opgesteld in OESO-verband. Deze OESO-regels zijn in EU-verband overgenomen in een Verordening. In de praktijk verzekeren

² De inkomsten en uitgaven met betrekking tot de Seno-Gom faciliteit worden hierbij buiten beschouwing gelaten. Deze faciliteit is overgenomen van de begroting van destijds EZ, er worden geen nieuwe verplichtingen meer aangegaan en valt als zodanig buiten de scope van de beleidsdoorlichting.

overheden vooral de betalingsrisico's van export van (dure) kapitaalgoederen zoals schepen, treinen en vliegtuigen of van zeer grote dienstencontracten zoals aannemerijwerken. Het betreft altijd transacties die door een combinatie van omvang van het bedrag, looptijd van het exportkrediet of risico's van het bestemmingsland niet op de markt verzekerd kunnen worden.

5. Onderzoeksvragen en methodologie

De volgende onderwerpen zullen in ieder geval aan bod komen in de beleidsdoorlichting:

- a) Afbakening en beschrijving van het beleidsterrein.
- b) Motivering van het gevoerde beleid en de beoogde doelen.
- c) Overzicht van de financiële resultaten en een berekening van de kostendekkendheid.
- d) Beschrijving van de budgettaire risico's en het risicomanagement.
- e) Onderzoek naar de effecten van het gevoerde beleid en een analyse en beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid.
- f) Beschouwing van de maatregelen die genomen kunnen worden ter verdere verhoging van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid.
- g) Beschrijving van beleidsopties indien er significant minder middelen (-/- 20%) beschikbaar zijn.

Om antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvragen zal van de volgende methodieken gebruik worden gemaakt:

- Literatuuronderzoek
- Enquêtes onder (potentiële) gebruikers van de faciliteit
- Enquêtes onder overheidsgesteunde exportkredietfaciliteiten in het buitenland
- Kwantitatief onderzoek met ondersteuning van een onafhankelijke expert

6. Extern onderzoek en afbakening

De beleidsdoorlichting zal niet zozeer gericht zijn op de rol van individuele producten maar vooral op doeltreffendheid en doelmatigheid van het gehele instrumentarium. Om uitspraken te kunnen doen over de doeltreffendheid zal dit najaar kwantitatief onderzoek plaatsvinden naar de bijdrage van de ekv-faciliteit aan de Nederlandse economie. In omliggende landen is dit soort onderzoek vaker verricht, in Nederland nog niet eerder³. Methodologisch is dit overigens lastig omdat een situatie zonder ekv-faciliteit ontbreekt. Om de kwaliteit en onafhankelijkheid van dit onderzoek te waarborgen worden externe onafhankelijke deskundigen ingezet.

Naast kwantitatief onderzoek kunnen ook andere methodieken worden ingezet. Een andere manier om de doeltreffendheid van de regeling te beoordelen is om te bezien in hoeverre wordt voorzien in de behoeften van de Nederlandse exporteurs. Om deze vraag te beantwoorden zal gebruik worden gemaakt van enquêtes.

Voor onderzoek naar de doelmatigheid (beleid en uitvoering) van de ekv-faciliteit zijn uiteraard de financiële resultaten de belangrijkste maatstaf. Internationaal is zoals beschreven vastgelegd dat de ekv-faciliteit ten minste kostendekkend moet worden aangeboden en bovendien zijn voor de transacties minimumpremies vastgelegd of een methode om de premie te berekenen. In 1999 zijn hiervoor nieuwe internationale afspraken van kracht geworden en sindsdien is de regeling in Nederland inderdaad kostendekkend aangeboden, met voor de begroting van Financiën doorgaans een positief kasresultaat als gevolg. Met andere woorden, de som van premie-inkomsten en proeven is groter dan uitgekeerde schades en uitvoeringskosten. Dat geeft echter geen volledig beeld, aangezien tegenover premie-inkomsten ook verplichtingen staan. Om dit beter te kunnen beoordelen wordt daarom jaarlijks met behulp van het zogeheten BERB-model (bedrijfseconomische resultaatbepaling) een inschatting gemaakt van de kostendekkendheid inclusief uitstaande risico's. Deze berekening maakt onderdeel uit van kengetallen binnen begrotingsartikel 5 en levert een positief resultaat op.

³ Erdal Yalcin, Gabriel Felbermayr, "Export Credit Guarantees and Export Performance: An Empirical Analysis for Germany", *The World Economy* 36 (8), 2013, 967-999. EKF's impact on the Danish Economy, Copenhagen Economics, July 2011.

De mogelijkheden om te sturen op de financiële resultaten van de ekv-faciliteit zijn overigens beperkt. Lagere premies vragen kan in beginsel niet (in strijd met internationale regelgeving) en hogere premies zouden ceteris paribus leiden tot meer inkomsten voor de staat maar ook tot een verslechtering van de concurrentiepositie van Nederlandse exporteurs. De 'knop om aan te draaien' is daarmee vooral de afweging of risico's al dan niet geaccepteerd worden. Het is daarom belangrijk om ook het risicomanagement te evalueren.

Bij het voorkomen en recupereren van schades heeft de staat doorgaans een sterke onderhandelingspositie. Dit is onder ander het gevolg van internationale samenwerking binnen de Club van Parijs. Door de relatief hoge recuperatiegraad verschilt de ekv-faciliteit ook substantieel van andere garantieregelingen binnen de overheid. In het kader van de doelmatigheid zal ook het beleid ten aanzien van schadepreventie en recuperaties worden geëvalueerd.

Een scenario-analyse waarbij de gevolgen worden onderzocht van een vermindering van de beschikbare budgettaire middelen hoeft bij de ekv-faciliteit niet te leiden tot een besparing voor de rijksbegroting. Er is immers geen sprake van netto uitgaven door de rijksoverheid. Derhalve moet nog worden gezien op welke wijze invulling wordt gegeven aan een dergelijke scenario-analyse.

7. Proces en onafhankelijkheid

De beleidsdoorlichting wordt begeleid door een stuurgroep waarin zowel ambtenaren van het ministerie van Financiën als externen vertegenwoordigd zullen zijn. Deze stuurgroep zal toezien op de kwaliteit van de beleidsdoorlichting. Ook een externe onafhankelijke deskundige zal onderdeel van de stuurgroep zijn en conform de RPE zijn oordeel over kwaliteit en onafhankelijkheid geven; dit oordeel zal als bijlage worden verstrekt aan uw Kamer. Kwantitatief onderzoek wordt eveneens verricht door een externe en onafhankelijke deskundige.

De beleidsdoorlichting en met name het kwantitatieve onderzoek zal dit najaar van start gaan. Het eindresultaat zal eind 2016 naar de Tweede Kamer verstuurd worden.