

Vergaderjaar 2020–2021

31 935

Beleidsdoorlichting Financiën

Nr. 72

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 september 2021

In 2022 vindt een beleidsdoorlichting plaats van artikel 5 van begroting IX, exportkredietverzekeringen, -garanties en investeringsverzekeringen. Met deze brief licht ik u in over de opzet en de vraagstelling van deze beleidsdoorlichting. Daarmee geef ik invulling aan de motie van het lid Harbers c.s. (Kamerstuk 34 000, nr. 36), waarin wordt verzocht om de Tweede Kamer voor de start van een beleidsdoorlichting te informeren. In deze brief ga ik in op de afbakening en tijdspanne van de beleidsdoorlichting, het doel van het begrotingsartikel, budgettaire aspecten, de onderzoeksvraag, de onderzoeksmethode, de borging van kwaliteit en onafhankelijkheid en tenslotte de planning.

1. Afbakening en tijdsspanne

De laatste beleidsdoorlichting van artikel 5 vond plaats in 2016 en besloeg de periode 2008–2015 (Kamerstuk 31 935, nr. 32). De beleidsdoorlichting 2022 heeft betrekking op de periode 2016–2021. De beleidsdoorlichting gaat over het volledige begrotingsartikel 5 en betreft het gehele instrumentarium, inclusief de uitvoering. De Herverzekering van Leverancierskredieten (HuLK) valt buiten deze beleidsdoorlichting, omdat het een crisismaatregel betreft die buiten de noemer van de exportkredietverzekeringsfaciliteit valt. Per 1 juli 2021 is deze herverzekering beëindigd. Ik informeer de Kamer in 2022 separaat over de evaluatie van deze maatregel.¹

2. Doelstelling artikel 5

De algemene doelstelling van artikel 5 is als volgt geformuleerd: «Het verzekeren van betalingsrisico's die zijn verbonden aan Nederlandse export en investeringen in het buitenland die zonder deze verzekering niet tot stand zouden zijn gekomen, en het creëren en handhaven van een

¹ Daarmee kunnen de cijfers van de eindafrekening van het 2020 en 2021 contract worden meegenomen in de evaluatie.

internationaal gelijkwaardig speelveld voor bedrijven op het terrein van de exportkredietverzekeringfaciliteit.»

De exportkredietverzekeringfaciliteit (ekv) is in 1932 in het leven geroepen om export en werkgelegenheid in Nederland te stimuleren, door bedrijven te ondersteunen buitenlandse markten te vinden voor hun exportproducten- en diensten. Dit doet de ekv door exporttransacties te verzekeren die niet op de private markt verzekerd kunnen worden. Hierdoor maakt de ekv export mogelijk die zonder verzekering door de Staat niet tot stand komt.

Artikel 5 benoemt ook expliciet het belang van een internationaal gelijkwaardig speelveld. Dit betekent dat Nederlandse exporteurs onder gelijke voorwaarden kunnen concurreren met bedrijven in het buitenland en dat zij geen transacties mislopen doordat verzekeringmogelijkheden in Nederland minder gunstig zijn. Om deze reden zijn er internationale afspraken gemaakt over de voorwaarden waaronder exportkredietverzekeringfaciliteiten mogen worden aangeboden. Deze afspraken zijn vastgelegd in de «Arrangement» en zijn erop gericht een gelijk speelveld te beschermen.²

Het kabinet heeft binnen de doelstelling van artikel 5 verschillende beleidsmatige aandachtspunten. Zo streeft het kabinet naar het verhogen van het aantal groene transacties. Daarnaast vindt het kabinet het van belang om actief te monitoren of de ekv voldoende aansluit bij de behoeften van exporteurs en zo nodig producten, voorwaarden of processen aan te passen. Daarbij is het streven om de toegankelijkheid van de ekv voor het MKB te vergroten. Een ander belangrijk onderdeel van het ekv-beleid is het voorkomen van negatieve effecten voor mens, dierenwelzijn en milieu. Ook het voorkomen van transacties die tot stand komen door omkoping is binnen de ekv een belangrijke randvoorwaarde. Tot slot is sinds 2020 de inzet van de ekv om economisch herstel na de coronacrisis te stimuleren een belangrijke prioriteit.

De beleidsmatige aandachtspunten van het kabinet bewegen mee met en reageren op maatschappelijke ontwikkelingen. Er zijn vanuit verschillende stakeholders zoals bedrijven en ngo's, en vanuit de Tweede Kamer continu verzoeken om de voorwaarden en mogelijkheden van de ekv aan te passen. Dit voedt het kabinet bij het bepalen en invullen van beleidsmatige aandachtspunten.

Volgens artikel 3 van de Kaderwet Financiële Verstrekkingen Financiën valt de ekv onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Financiën, in overeenstemming met de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS).³ De huidige Minister van Financiën heeft de verantwoordelijkheid voor de ekv, voor de te onderzoeken periode, overgedragen aan de Staatssecretaris van Financiën voor Fiscaliteit en Belastingdienst. Het Ministerie van Financiën voert de ekv niet zelf uit. Dit heeft de Staat belegd bij Atradius Dutch State Business (ADSB), een onderdeel van het private verzekeringsbedrijf Atradius. Zij voert de ekv in naam van en voor rekening en risico van de Staat uit, binnen de door de Staat vastgestelde beleidskaders.

² De Arrangement is een herenakkoord dat is overeengekomen tussen landen van de OESO. De OESO voert het secretariaat van de Arrangement, hoewel het officieel geen OESO instrument is. De afspraken zijn door middel van een EU-verordening bindend gemaakt voor EU-lidstaten.

³ Zie voor meer informatie: wetten.nl – Regeling – Kaderwet financiële verstrekkingen Financiën – BWBR0007886 (overheid.nl).

3. Budgettaire aspecten

In de begroting is jaarlijks een plafond van € 10 mld. opgenomen voor de ekv, waarvoor de Nederlandse staat nieuwe verplichtingen kan aangaan. Op 31 december 2020 stond in totaal voor 18,8 miljard euro aan verplichtingen in de boeken.⁴ Dit is een combinatie van definitieve verplichtingen (afgegeven verzekeringspolissen) en voorlopige verplichtingen (dekkings-toezeggingen; een juridische verplichting tussen de Staat en exporteur of bank voorafgaand aan uitreiking van de verzekeringspolis).

Volgens internationale afspraken moet de ekv op middellange termijn kostendekkend zijn. De uitgaven bestaan uit schade-uitkeringen en de uitvoeringskosten van ADSB. De inkomsten bestaan uit premie-inkomsten en schaderestituties van eerder uitgekeerde schades.⁵ Voor de ekv in Nederland is de afgelopen decennia op één jaar na altijd sprake geweest van een positief saldo.

Voor de ekv is een begrotingsreserve opgebouwd. Deze werkt als een buffer om grote budgettaire schommelingen in de uitgaven op te kunnen vangen. De ontvangen premies worden gestort in de begrotingsreserve, terwijl uitgaven aan definitieve schades op afgesloten polissen en de uitvoeringskosten van ADSB uit de begrotingsreserve worden gehaald. In tabel 1 staat hoe uitgaven, ontvangsten en de begrotingsreserve zich hebben ontwikkeld in de periode 2016–2020.

Tabel 1: Gerealiseerde uitgaven en ontvangsten binnen de ekv in mln €

	2020	2019	2018	2017	2016
Uitgaven	35,2	196,9	42,5	52,8	28,5
Schade-uitkeringen	21,6	184,7	26,5	37,9	13,9
Vergoeding ADSB	13,6	12,1	16,0	15,0	14,6
Ontvangsten	110,8	217,6	244,9	243,0	332,6
Premies	82,1	63,2	91,2	105,4	102,5
Schaderestituties	28,8	154,4	153,7	137,5	230,1
Begrotingsreserve	509	441	390	390	365

4. Vraagstelling beleidsdoorlichting

De hoofdvraag van de beleidsdoorlichting luidt:

- In hoeverre biedt de ekv op een doelmatige en doeltreffende wijze mogelijkheden voor verzekering van export gerelateerde betalingsrisico's?

Om de hoofdvraag te beantwoorden komen in ieder geval de volgende deelvragen aan bod:

- Hoeveel export en daarmee productie en werkgelegenheid maakt de ekv mogelijk?
- In hoeverre is er sprake van een internationaal gelijkwaardig speelveld voor Nederlandse bedrijven op het gebied van de ekv?
- In welke mate zijn de beleidsmatige aandachtspunten (o.a. stimuleren vergroening, faciliteren MKB, nastreven van good governance en klantgerichtheid) aangepakt en gerealiseerd? En in hoeverre onder-

⁴ De verplichtingen die voortkomen uit de HuLK zijn hierin niet meegenomen.

⁵ De inkomsten en uitgaven met betrekking tot de Seno-Gom faciliteit en de maatregel HuLK worden hierbij buiten beschouwing gelaten. De Seno-Gom faciliteit is overgenomen van de begroting van destijds EZ, er worden geen nieuwe verplichtingen meer aangegaan en deze faciliteit valt als zodanig buiten de scope van de beleidsdoorlichting. Ook de HuLK valt buiten de scope van deze beleidsdoorlichting (zie toelichting paragraaf 1).

steunen deze beleidsmatige aandachtspunten het realiseren van de hoofddoelstelling?

- In hoeverre is de ekv uitgevoerd tegen zo laag mogelijke kosten – onder de randvoorwaarde van kostendekkendheid – en zonder onnodige verstoringen?
- De beleidsdoorlichting zal bovendien alle verplichte onderdelen van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) bevatten. In bijlage 1 staan de vragen die de beleidsdoorlichting conform de RPE zal beantwoorden.

5. Onderzoeksmethode

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

- Literatuuronderzoek. Hierbij wordt gebruik gemaakt van eerder verschenen onderzoeken en voortgebouwd op de beleidsdoorlichting van 2016. Voor zover de onderzoeken die ten grondslag lagen aan de vorige beleidsdoorlichting nog actueel zijn, worden deze uiteraard ook geraadpleegd.
- Enquêtes onder (potentiele) gebruikers van de ekv, private verzekeraars en ngo's.
- Interviews met diverse stakeholders zoals de Ministeries van BZ en EZK en ADSB.
- Data-analyse.
- Indien belangrijke gaten worden geconstateerd in de beschikbare kennis en data, wordt gekeken of het mogelijk is om op deze punten (extern) aanvullend onderzoek te verrichten.

Doeltreffendheid

Om inzicht te krijgen in de doeltreffendheid van de ekv, zal ik gebruik maken van een aantal methodes. Allereerst zal worden onderzocht hoeveel export, productie en werkgelegenheid de ekv mogelijk maakt. Dit wordt voor een belangrijk deel gebaseerd op onafhankelijk, extern onderzoek van het CBS. In de vorige beleidsdoorlichting heeft het CBS de directe en indirecte bijdrage van de ekv aan de Nederlandse economie voor de eerste keer onderzocht. Dit onderzoek is in de afgelopen jaren voortgezet.

De bijdrage aan de economie van ekv-gedekte transacties zegt echter nog niet alles over de doeltreffendheid van het beleidsinstrument. Doeltreffendheid betreft immers de mate waarin doelen *dankzij* de inzet van beleid worden gerealiseerd. Dit wordt ook wel «additionaliteit» genoemd. Ten tijde van de vorige beleidsdoorlichting is geconcludeerd dat het methodologisch niet mogelijk is om de mate van additionaliteit van de ekv vast te stellen, maar dat het op theoretische gronden aannemelijk is dat de mate van additionaliteit aanzienlijk is. Tevens werd aanbevolen om na te gaan of er een methode kan worden bedacht om de mate van additionaliteit van de ekv feitelijk vast te kunnen stellen. In deze beleidsdoorlichting zal de additionaliteit van de ekv opnieuw worden onderzocht. Daartoe zullen enquêtes worden uitgezet onder private verzekeraars en exporteurs. Daarin zal aan private verzekeraars gevraagd worden of de Nederlandse Staat geen transacties verzekert die op de markt kunnen worden verzekerd. Aan exporteurs zal worden gevraagd of ekv-gedekte transacties hadden plaatsgevonden als er geen ekv-faciliteit beschikbaar was geweest. Ook wordt op basis van de huidige data en literatuur bekeken of er methodologisch meer mogelijk is dan tijdens de vorige beleidsdoorlichting.

In de vorige beleidsdoorlichting is geconstateerd dat er grotendeels sprake is van een internationaal gelijkwaardig speelveld. Om vast te stellen hoe dit speelveld zich heeft ontwikkeld in de periode 2016–2021 zal worden onderzocht in hoeverre export en handel gerelateerde financiering van buitenlandse exporteurs plaatsvindt binnen de afspraken van de Arrangement en zal worden ingegaan op het productenaanbod van de Nederlandse ekv ten opzichte van export credit agencies (zoals ADSB) in andere landen. Hiervoor kan gebruik worden gemaakt van bestaande onderzoeken. Zo heb ik in 2020 een internationale vergelijking laten uitvoeren, waarin de competitiviteit van de Nederlandse ekv is vergeleken met andere landen. In aanvulling hierop zal aan exporteurs worden gevraagd in hoeverre zij in de praktijk een gelijk speelveld ervaren.

Ten aanzien van de beleidsmatige aandachtspunten binnen de ekv, baseer ik mij voor de doeltreffendheid vooral op meetbare indicatoren. Hiervoor zijn al verschillende gegevens aanwezig. Zo is in 2019 bijvoorbeeld een model ontwikkeld om te kunnen inventariseren welke transacties als groen kunnen worden aangeduid. In 2021 is daarnaast een methodiek ontwikkeld voor het classificeren van fossiele transacties. Ook de transacties van het MKB worden gemonitord. Naast de meetbare indicatoren, zal gebruik worden gemaakt van evaluaties op onderdelen van de ekv zoals de externe beleidsevaluatie MVO die in 2020 is uitgevoerd. Aanvullend zal de evaluatie op het gebied van anti-omkoping worden benut, die eind 2021 wordt uitgevoerd. Daarnaast worden ook enquêtes uitgezet onder exporteurs en ngo's. Tot slot wordt onderzocht in hoeverre het behalen van de beleidsmatige aandachtspunten ondersteunend is aan het realiseren van de hoofddoelstelling van de ekv.

Doelmatigheid

De financiële resultaten van de ekv zijn de belangrijkste maatstaf voor onderzoek naar de doelmatigheid van het instrument. Internationaal is vastgelegd dat de ekv ten minste kostendekkend moet worden aangeboden. Uit de cijfers in tabel 1 blijkt dat dit op kasbasis inderdaad het geval is. De som van premie-inkomsten en schaderestituties is groter dan uitgekeerde schades en uitvoeringskosten met een positieve begrotingsreserve als gevolg. Dit geeft nog geen volledig beeld, aangezien tegenover premie-inkomsten ook verplichtingen staan die in de toekomst tot uitgaven kunnen leiden. Er zal daarom in de beleidsdoorlichting ook gebruik worden gemaakt van de resultaten van het zogeheten BERB-model (bedrijfseconomische resultaatbepaling) waarmee jaarlijks een inschatting wordt gemaakt van de kostendekkendheid inclusief de verwachte schades over de lopende verplichtingen.

Dat de ekv kostendekkend is betekent niet automatisch dat sprake is van doelmatig beleid, maar geeft wel aan dat de uitgaven en inkomsten met elkaar in verhouding zijn. Om verdere uitspraken te doen over de doelmatigheid wordt gekeken naar de ontwikkeling van de financiële resultaten over de tijd en wordt gebruikt gemaakt van de internationale vergelijking die in 2020 is uitgevoerd. In deze studie is ook de efficiency van de ekv vergeleken met die in andere landen.

De mogelijkheden om te sturen op de financiële resultaten van de ekv zijn overigens beperkt. Lagere premies vragen is in strijd met internationale regelgeving en hogere premies zouden weliswaar leiden tot meer inkomsten voor de staat, maar 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 worden geaccepteerd. Een evaluatie van het risicomanagement en het daarbij behorende landenbeleid is daarom ook van belang. Daarnaast wordt ook het beleid

geëvalueerd ten aanzien van schadepreventie en recuperaties. Tot slot wordt de uitvoering onder de loep genomen bij de analyse van de doeltreffendheid en doelmatigheid. Hierbij passeren verschillende onderdelen de revue zoals het uitvoeringsmodel en de wijze van sturing via onder meer de vergoedingsovereenkomst.

6. Borging kwaliteit en onafhankelijkheid

De beleidsdoorlichting wordt uitgevoerd door het Ministerie van Financiën en begeleid door een stuurgroep met daarin vertegenwoordigers van:

- Het Ministerie van Financiën (voorzitter)
- Het Ministerie van Buitenlandse Zaken
- Het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
- ADSB
- Een externe onafhankelijk deskundige

Om de kwaliteit en onafhankelijkheid te borgen, geeft de onafhankelijke deskundige conform de RPE zijn oordeel over de kwaliteit en onafhankelijkheid van de beleidsdoorlichting; dit oordeel wordt als bijlage verstrekt aan uw Kamer.

7. Planning

De beleidsdoorlichting van artikel 5 wordt uiterlijk eind 2022 samen met het oordeel van de onafhankelijke deskundige aan uw Kamer aangeboden.

De Staatssecretaris van Financiën,
J.A. Vijlbrief

De vijftien onderzoeksvragen in een beleidsdoorlichting volgens de toelichting bij de RPE

1. Welk(e) artikel(en) (onderdeel of onderdelen) wordt of worden behandeld in de beleidsdoorlichting?
2. Indien van toepassing: wanneer worden / zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?
3. Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?
4. Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?
5. Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?
6. Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen?
7. Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?
8. Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?
9. Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de mogelijkheid en onmogelijkheid om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren.
10. In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?
11. Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd?
12. Hoe doeltreffend is het beleid geweest? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?
13. Hoe doelmatig is het beleid geweest?
14. Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen?
15. In het geval dat er significant minder middelen beschikbaar zijn (-/- circa 20% van de middelen op het (de) beleidsartikel(en)), welke beleidsopties zijn dan mogelijk?