

Vergaderjaar 2022–2023

31 935

Beleidsdoorlichting Financiën

Nr. 82

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 juli 2023

Hierbij bied ik u mede namens de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking de beleidsdoorlichting aan van begroting IX, artikel 5: Exportkredietverzekeringen, -garanties en investeringsverzekeringen. Daarnaast bied ik u het oordeel aan van de onafhankelijk deskundige, dr. M.J. Bijlsma, hoofd van het cluster *Finance, Regulering en Governance* bij SEO economisch onderzoek.

Met de exportkredietverzekering (ekv) faciliteit worden betalingsrisico's verzekerd die zijn verbonden aan Nederlandse export en investeringen in het buitenland. De Nederlandse staat treedt op als verzekeraar en Atradius Dutch State Business (ADSB) voert de ekv-faciliteit uit in naam van en voor rekening en risico van de Staat. Het Ministerie van Financiën en het Ministerie van Buitenlandse Zaken zijn beide verantwoordelijk voor het beleid op het gebied van de ekv. De Staat biedt de ekv-faciliteit aan, omdat bepaalde export gerelateerde betalingsrisico's door hun aard niet op de private markt kunnen worden verzekerd en om een gelijkwaardig internationaal speelveld te borgen. Door het verzekeren van de betalingsrisico's die de private verzekeringsmarkt niet voor zijn rekening neemt, worden transacties mogelijk gemaakt en wordt export bevorderd.

In de beleidsdoorlichting is onderzocht in welke mate het ekv-instrumentarium op een doelmatige en doeltreffende wijze mogelijkheden biedt voor het bevorderen van Nederlandse export door middel

van verzekering van export gerelateerde betalingsrisico's.¹ De doorlichting heeft betrekking op de periode 2016 t/m 2021. Deze periode kenmerkt zich door een sterk toegenomen aandacht binnen de ekv-faciliteit voor verantwoorde export, het faciliteren van ondernemers in de transitie van een fossiele naar een groene economie en een goede ondersteuning van het mkb. Ook heeft ADSB in deze periode net als exportkredietverzekeraars in andere landen een beweging ingezet naar een meer actieve ondersteuning van exporteurs. Dat betekent bijvoorbeeld dat ADSB ook actief potentiële klanten benadert om hen te informeren over het bestaan en de werking van de ekv. Verder speelde de COVID-19 pandemie een belangrijke rol aan het eind van de onderzochte periode. Deze ontwikkelingen hebben geleid tot de introductie van nieuwe ekv-producten, aanpassingen in de ekv-dienstverlening en het aanscherpen van het ekv-beleid om ongewenste neveneffecten van door ekv-gedekte transacties te voorkomen.

De beleidsdoorlichting is uitgevoerd door het Ministerie van Financiën. De kwaliteit van de beleidsdoorlichting is geborgd door een interdepartementale stuurgroep. Deze stuurgroep heeft de bevindingen in het rapport vastgesteld en erop toegezien dat de beleidsdoorlichting heeft plaatsgevonden conform de kwaliteitseisen van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE). De stuurgroep bestond uit vertegenwoordigers van het Ministerie van Financiën, het Ministerie van Buitenlandse Zaken, het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat en ADSB. Daarnaast is de doorlichting voorzien van een oordeel door een onafhankelijk deskundige. Om hem tijdens het onderzoek in staat te stellen invloed uit te oefenen op de doorlichting, heeft hij ook zitting genomen in de stuurgroep.

Voor het rapport is geput uit beschikbare beleidsevaluaties en onderzoeken. Daarnaast zijn kwantitatieve gegevens over beleidsmatige en financiële resultaten van de ekv-faciliteit geanalyseerd. Verder is gebruik gemaakt van een enquête die in het kader van deze beleidsdoorlichting is uitgezet onder exporteurs, financiers en medewerkers van ADSB, het Ministerie van Financiën en het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Tot slot zijn interviews gehouden met private verzekeraars, exporteurs, maatschappelijke organisaties, VNO-NCW, MKB-Nederland en het Centraal Planbureau (CPB).

In deze brief ga ik achtereenvolgens in op de belangrijkste conclusies uit het rapport over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de ekv-faciliteit, de voornaamste aanbevelingen en de wijze waarop het kabinet hier invulling aan zal geven, het oordeel van de onafhankelijke deskundige en een slotbeschouwing.

Doeltreffendheid

De ekv is doeltreffend wanneer het beoogde doel van exportbevordering wordt gerealiseerd. Hoeveel export met de ekv-faciliteit moet worden gerealiseerd, wordt echter niet concreet van tevoren vastgelegd omdat het een vraaggestuurd instrument is. Om toch te bepalen in welke mate sprake is van een doeltreffende ekv, heeft de doorlichting in kaart gebracht wat de bijdrage van de ekv-faciliteit is aan de Nederlandse economie. Daarnaast is onderzocht in welke mate deze bijdrage niet

¹ In de ekv monitorbrief van 14 juni jl. (Kamerstuk 26 485, nr. 423) staat dat in 2023 formeel is vastgesteld dat de huidige uitvoering van de exportkredietverzekering comptabel onrechtmatig is. Deze onrechtmatigheid was geen onderdeel van de beleidsdoorlichting, omdat dit een juridische kwestie betreft en niet gaat over de doelmatigheid en doeltreffendheid van het instrument. Momenteel vindt een onderzoek plaats om deze comptabele onrechtmatigheid op te heffen.

zonder de ekv tot stand was gekomen, ook wel additionaliteit genoemd. Tot slot is onderzocht in welke mate de ekv-faciliteit kansen heeft benut om zoveel mogelijk export te realiseren. In dit kader is getoetst in welke mate de ekv-faciliteit de vraag vanuit exporteurs ondersteunt, de groene transitie faciliteert, bijdraagt aan een internationaal gelijkwaardig speelveld en doeltreffend is uitgevoerd. De beleidsdoorlichting constateert op basis van deze analyse dat het aannemelijk is dat de ekv-faciliteit grotendeels doeltreffend is. Dit licht ik hieronder toe.

Bijdrage ekv-faciliteit aan de Nederlandse economie

Uit de beleidsdoorlichting komt duidelijk naar voren dat de ekv-faciliteit een belangrijke bijdrage levert aan de export, de economie, het behoud van productiefaciliteiten in ons land en de daarmee gepaard gaande werkgelegenheid. Volgens berekeningen van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) is gedurende 2016 t/m 2021 in totaal 5,5 miljard euro aan toegevoegde waarde voor de Nederlandse economie gerealiseerd met de ekv-gedekte transacties, gemiddeld 0,12% van het Nederlandse bbp en 0,14% van de Nederlandse werkgelegenheid. Deze cijfers kunnen zowel een onderschatting als overschatting zijn van de bijdrage van de ekv-faciliteit aan de economie. Het CBS is namelijk uitgegaan van een additionaliteit van 100%, oftewel dat alle ekv-gedekte transacties niet tot stand waren gekomen zonder ekv. Dit maakt dat de CBS-cijfers een overschatting kunnen zijn. Hier staat tegenover dat het CBS geen rekening houdt met *spillovereffecten*, zodat de CBS-cijfers ook een onderschatting kunnen zijn. Empirisch onderzoek naar de ekv door economen werkzaam bij ADSB suggereert namelijk dat de ekv niet alleen verzekerde export genereert, maar ook tot extra export leidt die niet is verzekerd door de Staat.

Additionaliteit

Vanwege methodologische beperkingen kan niet worden bewezen welk deel van de ekv-gedekte export zonder ekv niet tot stand was gekomen, maar de beleidsdoorlichting stelt dat dit waarschijnlijk een aanzienlijk deel van de verzekerde export is. Wanneer alleen Nederland niet langer een ekv-faciliteit zou aanbieden, zou de concurrentiepositie van Nederlandse exporteurs namelijk sterk verslechteren. In dat geval zou waarschijnlijk een groot deel van de transacties die nu met behulp van de ekv-faciliteit in Nederland tot stand komen, verplaatst worden naar andere landen die wel ekv aanbieden. Tegelijkertijd is geen sprake van volledige additionaliteit. Uit enquêtes en interviews met exporteurs, financiers en private verzekeraars blijkt namelijk dat het soms ook voorkomt dat transacties gedekt worden die ook zonder ekv-faciliteit doorgang hadden gevonden.

Benutting van kansen voor het realiseren van zoveel mogelijk export

Uit de beleidsdoorlichting blijkt voorts dat de ekv-faciliteit grotendeels kansen heeft benut om zoveel mogelijk export te realiseren. In de eerste plaats sluiten de ekv-instrumenten en de dienstverlening van ADSB goed aan bij de exportbehoefte van Nederlandse exporteurs, zo blijkt uit enquêtes en interviews. Ook zijn in de periode 2016 t/m 2021 stappen gezet om het mkb beter te bedienen en om exporteurs te ondersteunen in de transitie van een fossiele naar een groene economie. Dit beleid lijkt zijn vruchten af te werpen. Het aantal mkb-transacties en het aantal groene transacties laten beide de afgelopen jaren namelijk een stijging zien.

ADSB en de Staat voeren de ekv verder grotendeels doeltreffend uit. Gedurende 2016 t/m 2021 zijn verzekeringsaanvragen conform gemaakte afspraken en juridische kaders behandeld. Ook zijn verzekeringsaanvragen

binnen de volmacht van ADSB binnen de gestelde termijn verzekerd. Verzekeringsaanvragen die buiten de volmacht vallen en aan de Staat worden voorgelegd, zijn niet altijd binnen de gestelde termijn verzekerd. Dit waren vaak de complexere verzekeringsaanvragen die meer tijd vergen voor adequate beoordeling.

De ekv-faciliteit draagt daarnaast bij aan een gelijkwaardig internationaal speelveld voor Nederlandse exporteurs. Dit komt ook voort uit het feit dat er internationale afspraken gelden voor de voorwaarden waartegen ekv-dekking mag worden aangeboden. Deze afspraken zijn vastgelegd in de *Arrangement* en zijn voor landen binnen de EU bindend. Dit betekent echter niet dat er ook sprake is van een volledig gelijkwaardig internationaal speelveld. Dit heeft verschillende oorzaken. Zo houden niet alle landen zich aan de *Arrangement*, waaronder China. Ook vindt steeds meer publieke financiering plaats buiten de internationale afspraken om. Daarnaast is Nederland in een enkel geval strenger dan internationaal afgesproken, namelijk bij de toetsing van milieu, sociale en *governance* risico's. Nederland vindt het belangrijk om hierin voorop te lopen en zet tegelijkertijd in op aanscherping van de internationale afspraken op dit gebied ten behoeve van het gelijke speelveld.

Doelmatigheid

De ekv is doelmatig wanneer het beoogde doel wordt bereikt tegen zo min mogelijk kosten en ongewenste neveneffecten. Om te bepalen in welke mate de ekv doelmatig is, heeft de doorlichting daarom gekeken naar de kostendekkendheid van de ekv, de efficiëntie van de uitvoering en de mate waarin ongewenste neveneffecten zijn voorkomen. De beleidsdoorlichting constateert op basis van deze analyse dat het aannemelijk is dat het ekv-beleid grotendeels doelmatig is. Dit licht ik hieronder toe.

Kostendekkendheid

Een belangrijke randvoorwaarde voor een doelmatige ekv-faciliteit is kostendekkendheid. Of de ekv-faciliteit kostendekkend is, wordt berekend met het speciaal hiervoor ontwikkelde BerB-model, de bedrijfseconomische resultaatbepaling. In dit model wordt door middel van voorzieningen rekening gehouden met verwachte toekomstige schade-uitkeringen. Hieruit blijkt dat de ekv-faciliteit ruimschoots kostendekkend is, met een positief verwacht resultaat van 667 miljoen euro voor alle polissen afgesloten sinds 1999. Een belangrijke observatie hierbij is wel dat de ekv moeilijk te kwantificeren gecorreleerde risico's verzekert die met een kleine kans tot grote schadeposten kunnen leiden. Zolang zich lopende verplichtingen in de portefeuille bevinden die tot schade kunnen leiden, kunnen dus geen definitieve conclusies worden getrokken over het resultaat.

Doelmatigheid van de uitvoering

Het is niet mogelijk om harde conclusies te trekken over de doelmatigheid van de uitvoering van de ekv-faciliteit, omdat er geen indicatoren beschikbaar zijn die hiervan een volledig beeld geven. Tegelijkertijd concludeert de beleidsdoorlichting dat het aannemelijk is dat de ekv-faciliteit grotendeels efficiënt wordt uitgevoerd. De vergoedingsovereenkomst tussen de Staat en ADSB bevat namelijk een financiële prikkel die ADSB stimuleert om zoveel mogelijk afgesproken resultaten te behalen. De variabele vergoeding is namelijk afhankelijk van het behaalde kasresultaat van de Staat en van de mate waarin ADSB vooraf gemaakte afspraken met de Staat heeft behaald zoals het realiseren van meer mkb- en groene transacties. Ook blijkt uit een extern uitgevoerde internationale

benchmark dat ADSB relatief efficiënt is in het verzekeren van transacties vergeleken met andere publieke exportkredietverzekeraars.

Voorkomen van ongewenste neveneffecten

Een belangrijk onderdeel van het ekv-beleid is het toetsen van transacties op ongewenste neveneffecten. Als uitgangspunt geldt dat de Nederlandse staat geen exporttransacties in verzekering neemt met onaanvaardbare effecten op milieu, sociaal en *governance* gebied, met verhoogde risico's op omkoping en/of met verhoogde risico's voor de schuldhoudbaarheid van een land. De beleidsdoorlichting constateert dat gedurende 2016 t/m 2021 belangrijke stappen zijn gezet om het beleid dat ongewenste neveneffecten probeert te voorkomen aan te scherpen. Uit verschillende evaluaties blijkt dan ook dat het ekv-beleid effectief is in het voorkomen van ongewenste neveneffecten, maar dat het anti-omkopingsbeleid nog nadere uitwerking vergt.

Aanbevelingen

Hoewel de beleidsdoorlichting over het algemeen positief is over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het ekv-beleid, constateert deze ook dat er nog ruimte bestaat voor verbetering van het beleid op verschillende gebieden. In dit kader doet de doorlichting een aantal aanbevelingen. In deze brief ga ik in op de aanbevelingen die volgens de beleidsdoorlichting het meest van belang zijn en de manier waarop het kabinet hieraan opvolging zal geven.

Mandaat: aansluiting begrotingsdoelstelling, juridisch kader en instrumentarium

De beleidsdoorlichting signaleert dat de ekv-faciliteit de afgelopen jaren voortdurend in beweging is geweest en dat ook in de toekomst steeds meer van de ekv-faciliteit wordt gevraagd, bijvoorbeeld op het gebied van verantwoorde export en vergroening. Dit roept de vraag op of de begrotingsdoelstelling van artikel 5 nog voldoende aansluit bij de doelstellingen van de ekv en of deze toekomstbestendig is. Daarnaast is het juridisch kader mogelijk niet volledig helder. In dit kader beveelt de doorlichting aan om de begrotingsdoelstelling, de overige onderdelen van het juridisch kader en het ekv-instrumentarium te toetsen op samenhang en toekomstbestendigheid, en waar nodig aan te passen. Ook adviseert de doorlichting om een systematisch beoordelingskader voor productontwikkeling en evaluatie van bestaande producten te ontwikkelen.

Ik deel de observatie dat er in de onderzochte periode veel is veranderd in de ekv-faciliteit en herken dat het juridisch kader mogelijk toe is aan een onderhoudsslag, mede in het licht van het belang dat het kabinet hecht aan de vergroening en de benodigde energietransitie. Ook vind ik het van belang dat alle relevante aspecten worden meegewogen bij de introductie van nieuwe ekv-instrumenten en consistentie is gewaarborgd. Ik zal kritisch bezien of de begrotingsdoelstelling, beleidsmatige aandachtspunten, nationale en internationale juridische kaders en het ekv-instrumentarium voldoende op elkaar aansluiten en genoeg ruimte bieden voor toekomstige wensen. Ook zal ik in samenwerking met ADSB een beoordelingskader voor het ekv-instrumentarium ontwikkelen en vastleggen in het Beleidshandboek.

Gelijkwaardig internationaal speelveld

De beleidsdoorlichting constateert dat de doeltreffendheid van de ekv kan worden versterkt door het internationaal speelveld nog gelijkwaardiger te

maken, maar concludeert tegelijkertijd dat de invloed van Nederland hierop bescheiden is. In dit kader adviseert de doorlichting enerzijds om in te zetten op het gelijker trekken van het speelveld met niet OESO-landen en anderzijds op het maken van nadere afspraken met OESO-landen. Winst kan behaald worden in het concurrerender maken van de financiële regels, evenals in het bereiken van bredere klimaatafspraken en aangescherpte afspraken over toetsing op milieu, sociale en *governance* risico's. Tevens wordt aanbevolen het productaanbod regelmatig te benchmarken om het concurrerend te houden.

Ik onderschrijf deze aanbeveling. Voor een deel is hier de afgelopen tijd al hard aan gewerkt door Nederland in het kader van onderhandelingen omtrent de modernisering van de *Arrangement*. In maart 2023 is een akkoord bereikt, waarbij zowel een versoepeling van de financiële regels als extra ondersteuning voor groene exporttransacties is afgesproken. Zo zullen bijvoorbeeld langere kredietlooptijden en flexibelere terugbetalingsschema's worden toegestaan, in het bijzonder voor groene transacties. Dit met als doel om beter in te spelen op de risico's van de onderliggende projecten en het speelveld met landen die buiten de *Arrangement* om opereren gelijker te trekken.

Ook zet Nederland zich in voor bredere klimaatafspraken. In dit kader heeft Nederland bijvoorbeeld in april 2021 met zes andere landen de *Export Finance for Future* (E3F) coalitie opgericht. Met deze coalitie vindt afstemming plaats over vergroening van publieke exportfinanciering en zijn afspraken gemaakt over het uitfasen van fossiele transacties. Nederland ondertekende daarnaast de COP26-verklaring in 2021 in Glasgow met 39 andere landen. De implementatie hiervan kreeg uitwerking in 2022 en viel zodoende buiten de reikwijdte van deze beleidsdoorlichting.² Hoewel er dus een begin met klimaatafspraken is gemaakt, is verdere verbreding met het oog op een internationaal gelijkwaardig speelveld van groot belang. Ik zal hier de komende tijd dan ook op blijven inzetten.

In de Export Credit Group (ECG) van de OESO zet Nederland zich in voor de harmonisatie van het milieu en sociale *due diligence* beleid, anti-omkopingsbeleid en duurzaam leenbeleid voor publieke exportfinanciering. Op dit moment werkt de ECG aan een herziening van de Common Approaches – het milieu en sociale *due diligence* kader van de OESO. De inzet is om de herziening van de *Common Approaches* voor eind 2023 af te ronden.

Tot slot is het relevant dat er ook buiten de regels van de *Arrangement* veel geconcurrereerd wordt door middel van verschillende alternatieve instrumenten voor export-, import- en investeringsondersteuning. In dat kader neem ik de aanbeveling om het productaanbod regelmatig te *benchmarken* ter harte. Zo ben ik van plan om in 2024 opnieuw te onderzoeken hoe het Nederlandse productenaanbod zich verhoudt tot dat in andere landen. Tevens wordt in Europees verband een EU-strategie voor exportkredieten verkend die de concurrentiekracht van Europese exporteurs ten opzichte van ondernemingen uit derde landen moet vergroten. Nederland is hier nauw bij betrokken en draagt er zorg voor dat de eventuele vormgeving van toegevoegde waarde zal zijn.

² Op 3 november 2022 is een brief (Kamerstuk 31 793, nr. 230) aan uw Kamer verstuurd, waarin het nieuwe ekv-beleid in relatie tot de COP26-verklaring uiteen is gezet.

Evaluatie van mvo- en anti-omkopingsbeleid

De beleidsdoorlichting constateert dat het mvo- en anti-omkopingsbeleid voor de ekv de laatste jaren flink is uitgebreid en beveelt aan om dit beleid periodiek te evalueren en de opvolging van de aanbevelingen uit evaluaties goed te monitoren.

Ik onderschrijf het belang van periodieke evaluatie om te bezien of het beleid effectief is in het behalen van de doelstellingen van het kabinet. Het kabinet hecht groot belang aan een maatschappelijk verantwoorde uitvoering van de ekv. Uit de evaluaties van het mvo- en anti-omkopingsbeleid uit 2021 en 2022 zijn waardevolle aanbevelingen gekomen die het kabinet heeft geïmplementeerd of gaat implementeren. Zo is het monitoringsbeleid sinds 1 januari 2022 uitgebreid naar alle categorie A projecten, voor lagere risicoprojecten wordt op een *case-by-case* basis bekeken of monitoring wenselijk is. Ook het transparantiebeleid is inmiddels herzien; ADSB publiceert sinds 1 januari 2023 de hoofdlijnen van de milieu- en sociale beoordelingen van de zwaarste risico categorieën na afgifte van de polis. Zoals eerder kenbaar gemaakt in de Kamerbrief van 17 november 2022³, hecht het kabinet ook veel belang aan een verdere versterking van het anti-omkopingsbeleid. Ik herzie het anti-omkopingsbeleid momenteel op basis van de uitkomsten en aanbevelingen van de evaluatie van dit beleid. Samen met de uitvoerder en met behulp van input van betrokken stakeholders, zullen het mvo- en anti-omkopingsbeleid periodiek worden geëvalueerd en waar nodig aangepast of aangescherpt.

Aanvullendheid van de ekv aan de private verzekeringsmarkt

De beleidsdoorlichting constateert dat de doeltreffendheid van de ekv kan worden versterkt door transacties die de markt zelf kan oppakken, ook aan de markt over te laten. In dit kader adviseert het rapport om het publieke verzekeringsaanbod transparanter te maken en de kennis over de mogelijkheden die de private verzekeringsmarkt biedt, te verdiepen. Dit met als doel het publieke productenaanbod kritisch tegen het licht te houden en indien mogelijk beter af te bakenen.

Additionaliteit is een belangrijke voorwaarde voor een doeltreffende ekv-faciliteit en een goede afbakening van de verzekeringsactiviteiten van de Staat is in dit kader van groot belang. Ik heb ADSB verzocht de afbakening van het publieke verzekeringsaanbod op de website te plaatsen en deze bij elke wijziging te updaten. Daarmee wordt transparant op welke risico's ADSB potentieel dekking kan aanbieden (landen, looptijd en omvang). ADSB zal dit in het derde kwartaal van dit jaar oppakken. Ik zal private verzekeraars hiervan ook op de hoogte brengen en hen verzoeken eventuele opmerkingen bij de afbakening met de Staat te delen zodat hun input kan worden meegewogen bij de vaststelling van het beleid. Daarnaast zal ik in gesprek gaan met private verzekeraars, intermediairs, financiers en exporteurs om meer zicht te krijgen op de aanvullendheid van het publieke aanbod aan de private markt. Indien de gesprekken hiertoe aanleiding geven, zal ik een aanvullend onderzoek laten doen.

Oordeel externe deskundige

Zoals de Regeling Periodieke Evaluatie (RPE) voorschrijft, heeft een onafhankelijk deskundige, de heer Bijlsma van SEO, een oordeel gegeven

³ Kamerstuk 36 200 IX, nr. 11.

over de kwaliteit van het onderzoek. Dit oordeel treft u in bijgevoegde brief. Hieronder licht ik het oordeel toe en reageer ik hierop.

Algemeen oordeel proces en conclusies beleidsdoorlichting

In het oordeel staat dat de beleidsdoorlichting gedegen is uitgevoerd. Al het relevante feitenmateriaal is verzameld en beoordeeld. Ook is een zorgvuldig proces gevolgd met meerdere bijeenkomsten van een klankbordgroep waaraan de deskundige deelnam. De heer Bijlsma is van mening dat naar zijn commentaar is geluisterd en dat het is meegenomen in het rapport.

Hij onderschrijft ook de conclusie dat het aannemelijk is dat de ekv-faciliteit grotendeels doeltreffend en doelmatig is. Dit blijkt volgens hem uit de evaluatie, ook als rekening wordt gehouden met de onzekerheid over de mate waarin het instrument doeltreffend en additioneel is. Tegelijkertijd geeft hij een aantal aandachtspunten mee.

Aandachtspunt 1: Verschillende doelen ekv-faciliteit

Een risico van het instrument is volgens de deskundige dat het aantal doelen dat eraan gekoppeld is, toeneemt. Dit vergroot het risico dat overheidsmiddelen niet doeltreffend of doelmatig worden ingezet. In dit kader zou het volgens hem wenselijk zijn om de achterliggende beleidstheorie verder uit te werken voor het richten van het instrument op het mkb en de nadruk op duurzaamheid. Met betrekking tot het mkb merkt hij op dat vooral de hoge transactiekosten een rol spelen, maar dat deze niet verdwijnen als het ekv-instrument wordt ingezet. Ook zou het volgens de deskundige goed zijn om na te gaan hoe het ekv-instrument zich verhoudt tot andere instrumenten die kunnen worden ingezet om meer export door het mkb te bereiken. Wat betreft de nadruk op duurzaamheid, is volgens hem van belang dat de effectiviteit afhankelijk is van een goede classificatie van de exportgoederen of diensten in de dimensie «duurzaamheid». Daarnaast zou uit een beleidstheorie ook naar voren moeten komen waarom het ekv-instrument het geschikte instrument is om de export van duurzame goederen te stimuleren.

De deskundige signaleert terecht dat de doelen van de ekv in beweging zijn en dat de aandacht voor het mkb en vergroening is toegenomen. Dit is een bewuste keuze geweest van het kabinet. Uit een in 2020 extern uitgevoerde internationale *benchmark* bleek dat het aandeel mkb in de ekv-portefeuille relatief laag lag in vergelijking met andere landen. Een aanbeveling in de *benchmark* was daarom om een aanpak te ontwikkelen om het mkb beter te ondersteunen. In lijn hiermee heeft het kabinet de inzet op het mkb versterkt. Zoals de deskundige ook opmerkt, zijn de behandelingskosten van mkb-aanvragen relatief hoog in verhouding tot de te ontvangen premie. Ook ADSB moet deze relatief hoge kosten maken. Dit brengt het risico dat mkb-transacties minder prioriteit krijgen, ook als deze op zichzelf welvaart verhogend zijn. Om te waarborgen dat in de uitvoering voldoende aandacht is voor het mkb, is voor ADSB daarom een financiële prestatievergoeding geïntroduceerd die afhankelijk is van het aantal verzekerde mkb-transacties.

Ook voor groene transacties speelt het risico dat deze minder prioriteit krijgen, ook wanneer deze op zichzelf welvaart verhogend zijn. Dit komt doordat groene transacties vaak gepaard gaan met meer risico, bijvoorbeeld omdat het gaat om nieuwe technologieën en/of startups die zich in de markt nog niet bewezen hebben. Private verzekeraars kunnen hierdoor terughoudend zijn in het verzekeren van dergelijke groene exporttransacties. Ook voor groene transacties geldt daarom dat ADSB een hogere

financiële prestatievergoeding ontvangt naarmate meer groene transacties worden verzekerd. De deskundige stelt in dit kader overigens terecht dat een goede classificatie in de dimensie «duurzaamheid» van belang is. Om deze reden is het Groene Label waarmee ADSB transacties al of niet als groen classificeert voor de invoering gevalideerd door een onafhankelijk consultancybureau en wordt het momenteel opnieuw geëvalueerd door een (andere) onafhankelijke consultant.

Tegelijkertijd blijft het van belang om kritisch te bezien in hoeverre de ekv-faciliteit het juiste instrument is om bepaalde uitdagingen aan te pakken, zoals ook de deskundige signaleert. Dit neem ik mee in de analyse naar het mandaat van de ekv en de opstelling van het systematisch beoordelingskader voor producten. In lijn met de aanbeveling van de deskundige, zal ik daarnaast verkennen hoe de ekv-faciliteit zich verhoudt tot andere instrumenten die kunnen worden ingezet om meer export door mkb te bereiken of export van duurzame goederen te stimuleren. Daarbij speelt ook het beleid van buitenlandse exportkredietverzekeraars een belangrijke rol in verband met het bewaken van het gelijkwaardige internationale speelveld en een goede concurrentiepositie van Nederlandse exporteurs.

Aandachtspunt 2: Financiële prikkels

Voor wat betreft de doelmatigheid constateert de deskundige terecht dat financiële prikkels naast voordelen ook nadelen kunnen hebben, bijvoorbeeld wanneer de kwaliteit van toegekende aanvragen niet goed meetbaar zou zijn. Hiervoor zou meer aandacht kunnen zijn volgens de deskundige.

Een goede kwaliteit van toegekende aanvragen betekent dat zowel de financiële beoordeling als de beoordeling op ongewenste neveneffecten op een juiste manier heeft plaatsgevonden. Dit wordt op verschillende manieren geborgd. Ten eerste is de variabele vergoeding van ADSB deels afhankelijk van het kasresultaat van de ekv (premie-inkomsten minus schade-uitkeringen). Dit prikkelt ADSB niet alleen om transacties te realiseren, maar ook om geen overmatige financiële risico's te lopen. Daarmee heeft ADSB een belang bij een goede financiële beoordeling. Ten tweede vallen transacties met een grote omvang en/of hoog politiek of financieel risico buiten de volmacht van ADSB. Dit betreft bijvoorbeeld categorie A en B projecten met risico op potentieel grote of substantiële nadelige milieu- en sociale effecten. Dergelijke transacties dient ADSB voor te leggen aan de Ministeries van Financien en Buitenlandse Zaken. Ten derde vinden ook na toekenning diverse kwaliteitscontroles plaats zoals de ex-post controle door de Staat over aanvragen die binnen de volmacht door ADSB zijn afgedaan, de controle door de Auditdienst Rijk (ADR) over aanvragen die buiten de volmacht zijn afgedaan en beleidsevaluaties zoals de mvo-beleidsevaluatie en de evaluatie van het anti-omkopingsbeleid. Met behulp van het BerB resultaat is bovendien meetbaar of de ekv over de langere termijn naar verwachting kostendekkend is.

Aandachtspunt 3: Kwantitatief onderzoek effectiviteit ekv

De deskundige merkt op dat er in de doorlichting geen gebruik is gemaakt van de mogelijkheid om aan de hand van administratieve data van het CBS op bedrijfsniveau de effectiviteit van het instrument te onderzoeken. Het CPB geeft aan dat er op basis van de huidige data geen causaal effect van de ekv op de Nederlandse export te schatten is. De hoeveelheid (Nederlandse) data neemt met de jaren echter toe. Daarbij biedt ook het toenemend aantal mkb bedrijven dat van de regeling gebruikt maakt

mogelijk perspectief. De deskundige raadt daarom aan bij een volgende evaluatie te onderzoeken of een analyse op basis van microdata mogelijk is.

Er is het nodige onderzoek uitgevoerd op het terrein van de effectiviteit van de Nederlandse ekv-faciliteit. Het CBS onderzoekt jaarlijks welke toegevoegde waarde voor de Nederlandse economie wordt gerealiseerd met ekv-gedekte transacties en economen werkzaam bij ADSB hebben recent onderzocht hoeveel euro extra Nederlandse export wordt gegenereerd door één euro extra aan ekv met behulp van de handelsmultiplier. Beide studies kennen methodologische beperkingen die inherent zijn aan de beschikbare data over de ekv-faciliteit. Ik zal daarom conform de suggestie van het CPB verkennen of internationale data op transactieniveau uit verschillende landen beschikbaar kan worden gemaakt voor aanvullend onderzoek naar de additionaliteit van de ekv-faciliteit. Mogelijk biedt dit aanknopingspunten voor een wetenschappelijk causaal onderzoek door vergroting en verbreding van de dataset. De suggestie van de heer Bijlsma biedt een interessante aanvullende invalshoek voor een nader onderzoek op de langere termijn. Ik onderschrijf de aanbeveling om bij een volgende beleidsdoorlichting te verkennen of op dat moment voldoende Nederlandse data beschikbaar zijn gekomen voor een dergelijk onderzoek.

Aandachtspunt 4: Uitvoering doorlichting

De heer Bijlsma raadt aan te overwegen om een volgende evaluatie van de ekv-faciliteit door een onafhankelijke derde partij te laten uitvoeren in plaats van door het ministerie zelf.

In de RPE wordt zowel de mogelijkheid geboden om een beleidsdoorlichting zelf uit te voeren, als door een externe partij. Het voordeel van het zelf uitvoeren van het onderzoek is dat de kennis die wordt opgedaan tijdens het onderzoek mogelijk beter binnen het ministerie is geborgd. Om deze reden is voor de afgelopen periode gekozen om de beleidsdoorlichting zelf uit te voeren. Een externe onafhankelijke evaluatie heeft ook belangrijke voordelen. Zo staat het betrokken ministerie bijvoorbeeld meer op afstand, zoals de deskundige stelt. Ook wordt de capaciteit van een directie minder belast bij uitbesteding van het onderzoek. Bij een volgende evaluatie zal ik opnieuw een afweging maken ten aanzien van de uitvoering van het onderzoek en daarin ook de overwegingen van de deskundige meenemen.

Tot slot

De beleidsdoorlichting geeft een goed inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van de ekv-faciliteit. Uit het rapport blijkt volgens het kabinet duidelijk dat de ekv-faciliteit grotendeels goed functioneert en een positief effect heeft op de welvaart in Nederland. De beleidsdoorlichting biedt dan ook geen aanleiding om substantiële veranderingen door te voeren in de regeling. Tegelijkertijd biedt de doorlichting nuttige aanknopingspunten voor aanvullend onderzoek en bruikbare input voor het verder vergroten van de toegevoegde waarde van het beleid. Ik neem alle aanbevelingen uit het rapport over en ga hier de komende tijd mee aan de slag. In 2024 zal ik uw Kamer informeren over de voortgang van de opvolging van de aanbevelingen en waar mogelijk resultaten met u delen.

De Staatssecretaris van Financiën,
M.L.A. van Rij