

Beleidsdoorlichting artikel 5 van begroting IX:
Exportkredietverzekeringen, -garanties en
Investeringsverzekering

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
Hoofdstuk 1: Inleiding	6
1.1 Achtergrond beleidsdoorlichting	6
1.2 Vraagstelling	6
1.3 Werkwijze en methode	7
1.4 Leeswijzer beleidsdoorlichting	8
Hoofdstuk 2: Achtergrond exportkredietverzekeringsfaciliteit	10
2.1 Uitleg exportkredietverzekering	10
2.2 Historie en juridische structuur Nederlandse ekv	15
2.3 Legitimatie overheidsingrijpen	16
Box 2.1: Recente voorbeelden van akkoorden in de Club van Parijs: Argentinië en Cuba	19
Box 2.2: Verschillen tussen private kredietverzekeringen en publieke exportkredietverzekeringen	20
Box 2.3: De risicodracht	21
2.4 Internationale afspraken, juridisch kader en het level playing field	22
Box 2.4: Internationaal en nationaal juridisch kader van de ekv	23
Box 2.5: Afspraken over klimaatadaptatie	24
Financiering	26
2.5 Mvo-afspraken	27
Box 2.6: Het Dutch Good Growth Fund (DGGF)	29
Hoofdstuk 3: Begrotingsartikel 5 van begroting IX	32
3.1 Garantieplafond	32
3.2 Uitgaven en ontvangsten	34
Uitgaven	35
Box 3.1: Tijdelijke aanvulling staatskredietverzekeringen - TASK	35
Box 3.2: een aantal voorbeelden van schades en recuperaties	36
Ontvangsten	37
3.3 Meetbare gegevens	39
Hoofdstuk 4: Ontwikkelingen 2008-2015	41
4.1 Stelselherziening	41
Box 4.1: verschillen in vormgeving ECA's en het effect hiervan	41
4.2 Nieuwe producten en klanten	43
Box 4.2: De koersrisicoverzekering, een afwijkend product	44
4.3 Veranderingen in samenstelling portefeuille en in risico	48
Box 4.3: risicomangement	52
4.4 Transparantie	54
Hoofdstuk 5: Analyse doeltreffendheid	55
5.1 Analyse CBS: toegevoegde waarde ekv	55
Box 5.1: Aansluiting cijfers en bedragen	55

5.2	Additionaliteit	59
	Box 5.2: internationaal onderzoek naar effecten van ekv	59
	Box 5.3: enquête onder exporteurs	60
5.3	Aanvullend aan de markt	63
5.4	Analyse: effecten ekv op micro- en macroniveau	63
5.5	Internationaal gelijkwaardig speelveld	65
5.6	Horizonbepaling	67
Hoofdstuk 6:	Analyse kostendekkendheid en doelmatigheid	68
6.1	Kostendekkendheid	68
	Box 6.1: minimumpremies	68
6.2	Doelmatigheid	70
	Box 6.2: Analyse schadeoorzaken	72
6.3	Opties om twintig procent te bezuinigen	75
Hoofdstuk 7:	Conclusies en aanbevelingen	80
7.1	Conclusies	80
7.2	Aanbevelingen	81
Bijlage 1:	Samenstelling stuurgroep	84
Bijlage 2:	Lijst van afkortingen	85
Bijlage 3:	Instrumenten van de Nederlandse ekv	87
Bijlage 4:	Veelgebruikte begrippen	90
Bijlage 5:	Vragenlijst RPE	93
Bijlage 6:	Literatuurlijst	94
Bijlage 7:	Artikel 5 begroting IX 2017	95

Samenvatting

In deze beleidsdoorlichting is het gehele ekv-instrumentarium dat op basis van artikel 5 van begroting IX wordt aangeboden geëvalueerd. Daarbij staat de analyse van de doeltreffendheid en van de doelmatigheid van de ekv centraal.

Met de ekv worden betalingsrisico's van exporttransacties door Nederlandse bedrijven en politieke risico's van buitenlandse investeringen van Nederlandse bedrijven verzekerd. Met de zogeheten liquiditeitsverruimende instrumenten kan worden voorzien in de behoefte van werkkapitaal die (kleinere) exporteurs soms ondervinden. Door het verzekeren van deze risico's worden exporttransacties van Nederlandse bedrijven mogelijk gemaakt. De verzekerde risico's kunnen door hun aard niet op de private markt verzekerd worden. Met name het feit dat macro-economische risico's een belangrijke component van het (middel)langlopend risico vormen en de sterke correlaties tussen transacties maakt het voor private verzekeraars onmogelijk om dergelijke risico's te verzekeren. Met de risicodracht wordt veilig gesteld dat de Nederlandse staat geen transacties verzekert die op de markt verzekerd kunnen worden; met behulp van informatie van marktpartijen wordt vastgesteld welke risico's privaats verzekerd kunnen worden. Aanvragen voor verzekeringen van dergelijke risico's worden niet in behandeling genomen. Dit systeem werkt goed, maar omdat de *risk appetite* bij wijze van spreken per dag kan verschillen kan niet helemaal worden uitgesloten dat een enkele keer een risico wordt verzekerd dat (gedeeltelijk) op de markt verzekerd had kunnen worden.

In de Arrangement hebben de participanten – grosso modo de leden van de OESO – afspraken gemaakt over de voorwaarden waartegen overheden dergelijke verzekeringen mogen aanbieden. Door deze afspraken, voor EU-lidstaten juridisch bindend, wordt voorkomen dat er een *race to the bottom* ontstaat waarbij de concurrentiepositie van bedrijven wordt bepaald door de verzekeringsvoorwaarden die door overheden worden geboden in plaats van de kwaliteit en prijs van hun producten of diensten. Een belangrijke eis in Arrangementverband is dat de regeling minimaal kostendekkend moet worden uitgevoerd. Dankzij de afspraken uit de Arrangement wordt grotendeels veilig gesteld dat er internationaal tussen de participanten sprake is van een gelijkwaardig speelveld. Met een aantal landen – met name Brazilië en China – die nu nog niet deelnemen aan dit *gentlemen's agreement* wordt onderhandeld over aansluiting, zodat in de toekomst ook ten opzichte van deze landen sprake is van een gelijkwaardig speelveld. Nederland kiest ervoor om in twee opzichten strenger te zijn dan internationaal afgesproken. Ten eerste biedt Nederland geen CIRR-financieringsinstrumenten (zie pagina 26) aan, waarvoor de Arrangement wel de ruimte biedt, omdat ten aanzien van financiering onvoldoende sprake is van marktfalen en omdat het zou leiden tot een verhoging van de EMU-schuld. Sinds 2012 wordt wel de exportkredietgarantie (ekg) aangeboden, waarmee de beschikbaarheid van exportkrediet verbetert. Ten tweede is Nederland relatief streng op mvo-vlak: er worden meer transacties getoetst op milieu- en sociale gevolgen dan internationaal verplicht is.

Het voorkomen van negatieve effecten op milieu- en sociaal gebied is een belangrijk onderdeel van het Nederlandse ekv-beleid. Transacties waarvan vooraf verwacht wordt dat deze per saldo negatieve gevolgen hebben voor mens of milieu worden niet in verzekering genomen. De invloed die als verzekeraar kan worden uitgeoefend blijft overigens beperkt tot deze toetsing vooraf. Nederland zet zich er internationaal voor in dat andere landen net als Nederland vaker kortlopende transacties gaan toetsen. Het voorkomen van omkoping is eveneens een belangrijk onderdeel van de toetsing van verzekeringsaanvragen. In 2016 is het beleid daartoe verder aangescherpt.

Om de doeltreffendheid van de ekv te kunnen analyseren heeft het ministerie van Financiën allereerst aan het CBS gevraagd om te berekenen hoeveel toegevoegde waarde samenhangt met ekv-verzekerde transacties. In de periode 2010-2014 is 3,3 miljard euro aan directe bruto toegevoegde waarde gegenereerd. Wanneer ook de toegevoegde waarde bij toeleveranciers wordt meegerekend blijkt in totaal 7,8 miljard euro aan toegevoegde waarde te zijn ontstaan, gemiddeld 0,24% van het bbp per jaar. Met deze productie hangen in termen van werkgelegenheid in totaal

94.800 arbeidsjaren samen, gemiddeld 18.960 per jaar. De sectoren die het meest profiteren van de ekv zijn de grond-, water- en wegenbouw en de overige transportmiddelenindustrie (met name scheepsbouw). Het is aannemelijk dat een groot deel van deze export niet vanuit Nederland tot stand zou zijn gekomen zonder ekv. Zeker wanneer voor de exporttransactie financiering moet worden aangeboden aan de buitenlandse afnemer zou de concurrentiepositie van Nederlandse bedrijven ingrijpend verslechteren wanneer zij in tegenstelling tot buitenlandse concurrenten geen beroep kunnen doen op ekv. Dit wordt ondersteund door anekdotisch bewijs: uit een enquête onder exporteurs en financiers komt een duidelijk beeld naar voren dat de ekv van groot belang is voor het behouden van productie en werkgelegenheid in Nederland.

Indien Nederland als enige land zou stoppen met het aanbieden van ekv kan verwacht worden dat een groot deel van de nu met ekv tot stand gekomen productie zou verdwijnen naar andere landen die nog steeds ekv aanbieden. Exporteurs zullen nauwelijks nog kunnen concurreren, zeker niet bij transacties waarvoor lange financiering noodzakelijk is. In de situatie dat alle landen wereldwijd zouden stoppen met het aanbieden van ekv zou een nieuw evenwicht ontstaan waarvan niet te voorspellen valt hoe het eruit zou zijn. Een deel van de ekv-gedekte transacties zal nog steeds doorgang vinden tegen hogere kosten. De wereldwijde vraag zou echter dalen omdat veel transacties te risicovol zijn voor de betrokken partijen zonder verzekering. Zeker voor minder ontwikkelde economieën zou het lastiger worden om aan betaalbaar kapitaal te komen om daarmee westerse kapitaalgoederen en diensten af te nemen.

Gegeven het bovenstaande kan gesteld worden dat het aannemelijk is dat de ekv doeltreffend is. De algemene doelstelling van artikel 5, *"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"* wordt gerealiseerd.

Over het algemeen gaat het bij ekv om het verzekeren van ten minste middellange kredietrisico's met een looptijd van meer dan twee jaar. Dat betekent dat er veel tijd kan zitten tussen de verschillende kasstromen die voortvloeien uit het afgeven van polissen en garanties: premies bij het aangaan van het risico, schade-uitkeringen gedurende de gehele looptijd, recuperaties mogelijk nog tientallen jaren na de laatste schade-uitkering. De begroting van artikel IX op kasbasis biedt daarom slechts beperkt inzicht in het financiële resultaat. Een beter begrip ontstaat met het speciaal hiervoor ontwikkelde berb-model, de bedrijfseconomische resultaatbepaling. In dit model wordt door middel van voorzieningen rekening gehouden met verliezen en inkomsten die zich kunnen realiseren op de lopende risico's. De uitkomsten van het model laten zien dat de ekv ruimschoots kostendekkend is geweest sinds 1999: de inkomsten bedragen 362 miljoen meer dan de uitgaven plus voorzieningen. In de periode van deze beleidsdoorlichting, 2008-2015, is op kasbasis een duidelijk positief resultaat van 721 miljoen euro te zien. De positieve financiële resultaten dienen in verhouding te worden gezien tot het uitstaande risico van circa 15,9 miljard euro of 11 miljard euro aan definitieve verplichtingen. In het berb-model wordt daar overigens nadrukkelijk rekening mee gehouden, uitgaande van historische schade-gegevens op basis waarvan voorzieningen worden aangehouden. Bij het bedrag van 15,9 miljard euro past een nuance: dit omvat ook voorlopige verplichtingen (dekkingstoezeggingen) waarvan gemiddeld ongeveer de helft wordt omgezet in polissen, indien schade optreedt is het schadebedrag meestal slechts een klein deel van de zogeheten maximale schade (MS) en bovendien wordt in de praktijk een groot deel van de uitgekeerde schade gerecupereerd. Gezien de omvang en de gecompliceerde aard van de risico's van de ekv is een goed risicomanagement van essentieel belang bij de uitvoering. Samen met ADSB is een uitgebreid risicokader ontwikkeld.

De vergoeding die de staat aan ADSB betaalt is de afgelopen jaren op diverse manieren versoberd. Zo wordt voor hetzelfde bedrag duidelijk meer werk verricht (onder meer vanwege de toename van de hoeveelheid producten, van het aantal aanvragen, van de mvo-beoordelingen en ook van de complexiteit van de te behandelen aanvragen) en blijft de vaste vergoeding nominaal constant tot aan 2019.

In hoofdstuk 6 is tevens in kaart gebracht wat de opties zijn indien de overheid significant minder middelen ter beschikking heeft. De ekv is een instrument dat netto geld genereert voor de rijksoverheid, waarbij uitgaven voortvloeien uit eerdere premie-inkomsten en recuperaties weer voortvloeien uit eerdere schade-uitkeringen. Het is mogelijk om minder risico's te accepteren, maar dit heeft naar verwachting negatieve gevolgen voor de rijksbegroting. Mogelijke manieren om minder risico's te accepteren zijn het uitsluiten van bepaalde categorieën debiteuren, van de meest risicovolle landen of het niet langer verzekeren van export van een bepaalde sector. Andersom kant kan niet zonder meer gesteld worden dat meer risico's accepteren zou leiden tot een verbetering van het EMU-saldo; dit kan immers voornamelijk bereikt worden door of risico's te gaan verzekeren die nu door de markt worden bediend (met marktverstoring als gevolg) of door risico's aan te gaan die nu onacceptabel worden geacht. Eventueel kan de doelstelling van artikel 5 ruimer geïnterpreteerd worden. In hoofdstuk 6 is verder een aantal opties geschetst voor een rationalisering van de productenportefeuille.

Op basis van de resultaten op kasbasis en op basis van het berb-model kan geconcludeerd worden dat de ekv zoals de internationale afspraken voorschrijven kostendekkend is en dat het aannemelijk is dat de ekv doelmatig is.

In de periode die deze beleidsdoorlichting beslaat, 2008-2015, is er een en ander veranderd in de ekv, zowel in Nederland als wereldwijd. Zeker sinds de wereldwijde financiële crisis zijn veel ECA's gaan proberen om beter in te spelen op de wensen van hun klanten. In Nederland zijn hiertoe sinds 2012 ook maatregelen genomen. In zekere zin is Nederland hiermee opgeschoven richting een rol als *broad supporter*, net als de meeste andere ECA's. Dat wil overigens nadrukkelijk niet zeggen dat meer de grens wordt opgezocht met wat op de markt verzekerd kan worden of dat meer risico's worden genomen, alleen dat bij de vormgeving van het productenpallet beter wordt gekeken naar de reële behoeftes onder exporteurs en financiers. Een belangrijk voorbeeld van deze beleidswijziging is het ruimer aanbieden van de liquiditeitsverruimende instrumenten, waarmee wordt voorzien in de specifieke behoeftes van het mkb. Dit blijkt uit de uitsplitsing van het aantal afgesloten polissen, die een duidelijke groei laat zien van de afname van dergelijke producten. Ook is de eis voor het minimale nationale bestanddeel versoepeld, omdat gebleken was dat Nederland hierin strikter was dan andere landen. De introductie van de ekg past eveneens in deze beweging. Een voorbeeld van internationale ontwikkelingen met gevolgen voor de Nederlandse portefeuille is de opkomst van zogeheten projectfinancieringen. Dit zijn complexe constructies, veel gebruikt in de olie- en gasindustrie (een belangrijke afnemer van Nederlandse exporteurs), waarbij een *special purpose vehicle* wordt opgericht met financiering die alleen kan worden geboden met behulp van ekv, vaak van meerdere ECA's. Het gaat doorgaans om grote bedragen. Ten slotte zijn, mede op verzoek van de Tweede Kamer, stappen gezet om de transparantie rond de ekv te vergroten. Zo wordt meer en duidelijker informatie ter beschikking gesteld op de website van ADSB over de toetsing op milieu- en sociale effecten.

Uit dit rapport blijkt dat het aannemelijk is dat de ekv zowel doeltreffend als doelmatig is. Ook de afnemers van de ekv, exporteurs en banken, zijn tevreden met het instrument. Dit blijkt uit klanttevredenheidsonderzoek, maar komt ook naar voren in de Rijkscommissie voor export, bijvoorbeeld wanneer de jaarlijkse benchmark wordt besproken waarin de Nederlands ekv wordt vergeleken met de faciliteiten in een aantal landen die relevant zijn voor Nederlandse exporteurs. Toch is er uiteraard ook ruimte voor verbetering. Hiertoe doet deze beleidsdoorlichting een aantal aanbevelingen, die in hoofdstuk 7 worden beschreven. Het gaat bijvoorbeeld om het verder verbeteren van het internationaal gelijkwaardig speelveld, het vereenvoudigen van de regelgeving en van het begrotingsartikel, het updaten van het berb-model, een rationalisering van de productenportefeuille en het proberen op te stellen van een methode om bij een volgende beleidsdoorlichting de mate van additionaliteit vast te kunnen stellen.

Hoofdstuk 1: Inleiding

1.1 Achtergrond beleidsdoorlichting

Voor u ligt de beleidsdoorlichting van artikel 5 van begroting IX van het ministerie van Financiën, Exportkredietverzekeringen, -garanties en investeringsverzekeringen. In deze beleidsdoorlichting wordt het instrumentarium van het ministerie van Financiën op het gebied van exportkredietverzekeringen geëvalueerd, uitmondend in een aantal conclusies en aanbevelingen. Met deze evaluatie wordt voldaan aan de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE), die voorschrijft dat al het beleid dat valt onder de beleidsartikelen in de begroting periodiek (bijvoorbeeld eens in de vier jaar en ten minste eens in de zeven jaar) wordt geëvalueerd in een beleidsdoorlichting. In de kern is een dergelijke beleidsdoorlichting een onderzoek naar de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het gevoerde beleid. De RPE schrijft hiertoe een set vragen voor (bijlage 5) die aan bod moeten komen.

Het gehele artikel 5 wordt geëvalueerd.¹ De laatste doorlichting van het gehele artikel heeft plaatsgevonden in 2008 en besloeg de periode 2003-2007. Daarna is in 2014 een specifiek onderdeel van de exportkredietverzekeringfaciliteit (ekv),² de zogeheten exportkredietgarantie, onderwerp geweest van een beleidsdoorlichting. De periode die wordt onderzocht is 2008-2015. Artikel 5 is de verantwoordelijkheid van de staatssecretaris van Financiën, in overeenstemming met de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS). Ambtelijk is het onderwerp de verantwoordelijkheid van de afdeling Exportkredietverzekering en Investeringsgaranties (EKI) van de directie Buitenlandse Financiële Betrekkingen (BFB), terwijl de ekv bij Buitenlandse Zaken is belegd bij de Directie Internationaal Ondernemen (DIO). Atradius Dutch State Business (ADSB), onderdeel van het private verzekeringsbedrijf Atradius, voert de regeling uit.

1.2 Vraagstelling

De algemene doelstelling van artikel 5 is als volgt geformuleerd: *"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 exportkredietverzekeringfaciliteit."* Met het verzekeren van betalingsrisico's wordt feitelijk een onderliggend doel beoogd: het mogelijk maken van export door Nederlandse bedrijven. Indien de Nederlandse staat deze verzekeringsmogelijkheden niet zou aanbieden en indien de markt dat evenmin zou doen, zou export van Nederlandse bedrijven hetzij niet tot stand komen hetzij verschuiven naar buitenlandse concurrenten die wel gebruik kunnen maken van een publieke exportkredietverzekering.

Zoals gezegd is een beleidsdoorlichting in de kern een onderzoek naar de vraag of de middelen die op een begroting worden gebruikt voor een bepaald beleidsdoel op een doeltreffende en doelmatige wijze worden ingezet. De ekv beoogt export van Nederlandse bedrijven mogelijk te maken die zonder verzekering niet vanuit Nederland tot stand komt. Dit betekent dat de faciliteit doeltreffend is wanneer verzekering van exporttransacties daadwerkelijk wordt gerealiseerd. De faciliteit is doelmatig wanneer dit bovendien tegen de laagst mogelijke kosten gebeurt en zonder dat onnodige verstoringen plaatsvinden. Dat zijn dan ook de twee belangrijkste vragen die deze beleidsdoorlichting zal proberen te beantwoorden.

De algemene doelstelling bevat twee aanvullende randvoorwaarden: 1) de ekv dient in aanvulling op de markt te worden aangeboden en 2) een internationaal gelijkwaardig speelveld moet worden

¹ In deze beleidsdoorlichting wordt de voormalige Seno-GOM-faciliteit, die nog steeds vermeld staat op de begroting, buiten beschouwing gelaten. Deze faciliteit is afgeschaft en is nooit de beleidsmatige verantwoordelijkheid geweest van de minister van Financiën.

² In het verleden werd in communicatie vrijwel altijd de schrijfwijze EKV (en EKG) gehanteerd. Volgens de Leidraad voor de Nederlandse taal zoals te vinden op woordenlijst.org, meer specifiek volgens regel 17C (onder 17.3. Initiaalwoorden en letterwoorden) is ekv (en ekg) echter de juiste schrijfwijze. Deze zal dan ook in deze beleidsdoorlichting en in beginsel in overige communicatie worden gehanteerd.

gecreëerd en gehandhaafd. De rol van de overheid in de exporkredietverzekeringsmarkt is wenselijk omdat er exporttransacties mogelijk worden gemaakt die anders niet tot stand zouden zijn gekomen. Om te voorkomen dat de staat door deze verzekeringsactiviteiten private verzekeraars uit de markt drukt is de eerste randvoorwaarde opgenomen. Nederland is niet het enige land met een dergelijke faciliteit, vrijwel alle ontwikkelde economieën beschikken over een publieke ekv. Om te voorkomen dat concurrentieverhoudingen worden verstoord door verzekerings- en financieringsvoorwaarden zijn er internationale afspraken gemaakt. Het is niet toegestaan om tegen gunstigere voorwaarden verzekeringen aan te bieden. Wel kan er tegen striktere voorwaarden worden verzekerd, maar dit heeft gevolgen voor de concurrentiepositie van het eigen bedrijfsleven. Veronderstellend dat de ekv-gedekte exporttransacties toegevoegde waarde creëren kan dit verlies van economische activiteit opleveren. Dit is aanleiding geweest om de tweede randvoorwaarde op te nemen.

1.3 Werkwijze en methode

De beleidsdoorlichting is geschreven door de afdeling EKI. De onafhankelijkheid van de beleidsdoorlichting is gewaarborgd doordat het rapport is besproken in en vastgesteld door een stuurgroep en bovendien is voorzien van een oordeel door een onafhankelijk deskundige, dat met deze beleidsdoorlichting aan de Kamer wordt gezonden. Om tijdens het onderzoek gebruik te kunnen maken van de inzichten van de onafhankelijk deskundige, Sander van Veldhuizen van het CPB, heeft hij deelgenomen aan de vergaderingen van de stuurgroep. De samenstelling van de stuurgroep is opgenomen in bijlage 1.

Het antwoord naar de kernvraag over doeltreffendheid wordt voor een belangrijk deel gebaseerd op onafhankelijk, extern onderzoek van het CBS. Dit onderzoek is in 2015 opgezet op verzoek van EKI. Het is niet specifiek bedoeld voor de beleidsdoorlichting, maar kan hier wel goed voor worden gebruikt. Het CBS berekent de toegevoegde waarde voor de Nederlandse economie van de export. Om een verdiepingsslag te kunnen maken bij de vraag naar doeltreffendheid heeft EKI het CBS verzocht een soortgelijke berekening te maken voor de ekv-gedekte export. Het CBS heeft berekend hoeveel deze export toevoegt aan de Nederlandse economie door de data van ADSB over ekv-gedekte exporttransacties te combineren met de eigen bedrijfsstatistieken. Bovendien heeft het CBS getracht de zogeheten *counterfactual* te onderzoeken: welk deel van de verzekerde transacties zou ook zonder publieke ekv tot stand zijn gekomen. Met de huidige beschikbaarheid van data bleek dat evenwel niet mogelijk. Met behulp van het CBS-onderzoek ontstaat een beter inzicht in de echte doeltreffendheid van de ekv. Internationaal gezien is dit de eerste keer dat op een dergelijke manier het effect van een ekv-regeling is onderzocht. Het CBS zal zijn onderzoek conform zijn wettelijke verplichting gelijktijdig met deze beleidsdoorlichting publiceren.

Volgens de RPE is een beleidsdoorlichting een synthese-onderzoek: "een beleidsdoorlichting vat bondig samen wat bekend is over doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid van een beleidsartikel in de begroting of een onderdeel daarvan." De ekv wordt niet op reguliere basis geëvalueerd, althans niet aan de hand van de vragen die centraal staan bij een beleidsdoorlichting. Het CBS-onderzoek is echter zoals beschreven een bruikbare bron voor deze doorlichting. Daarnaast is gebruik gemaakt van een groot aantal bronnen. Zoals in artikel 5 van de begroting wordt beschreven wordt over de Nederlandse ekv jaarlijks een benchmark opgesteld en een berekening uitgevoerd van het zogeheten *berb-model*.³ Dat zijn belangrijke bouwstenen voor deze doorlichting, evenals de onderliggende informatie over andere ECA's die voor deze jaarlijkse rapportages aan de Rijkscommissie voor export wordt verzameld.

Overigens bestaat er slechts weinig wetenschappelijke literatuur over ekv; de meeste publicaties zijn afkomstig van ECA's en dus vooral bedoeld voor promotie-doeleinden en niet onafhankelijk of wetenschappelijk. Het is niet alleen in Nederland maar ook internationaal een typische niche waarover weinig wordt gepubliceerd. Dit geldt echter in nog sterkere mate voor de private

³ Bedrijfseconomische resultaatsbepaling, zie hoofdstuk 3.

(export)kredietverzekeringsmarkt. Het aantal wetenschappelijke publicaties daarover in bijvoorbeeld vooraanstaande tijdschriften is minimaal.

De vorige beleidsdoorlichting van het gehele artikel dateert uit 2008.⁴ Die beleidsdoorlichting is geschreven door Carnegie Consult. Het rapport concludeerde dat de ekv aanvullend aan de markt is. Verder werd ingegaan op de mate waarin sprake is van een internationaal gelijkwaardig speelveld. Met de zogeheten Arrangement werd in vrij vergaande mate een gelijkwaardig speelveld gecreëerd. De toenemende concurrentie vanuit niet-OESO-landen bleek echter een aandachtspunt.

In 2014 is een beleidsdoorlichting uitgevoerd van een specifiek onderdeel van artikel 5 van begroting IX: de exportkredietgarantie (ekg).⁵ De ekg werd in 2009 ingevoerd als tijdelijke maatregel in de nasleep van de financiële crisis. Het achterliggende idee was het faciliteren van de toegang van Nederlandse exporteurs tot exportkredieten. De beleidsdoorlichting had als doel het nemen van een besluit over de continuering van de ekg. De beleidsdoorlichting concludeerde dat de ekg, die na een wijziging in 2012 steeds vaker werd gebruikt, doeltreffend en vooral nog doelmatig was, en dat continuering daarom was aan te bevelen. Dit is dan ook gebeurd. Aangezien de voorliggende beleidsdoorlichting het gehele instrumentarium behandelt komt ook de ekg weer aan bod (zie paragraaf 4.2), hoewel de analyse vooral op het niveau van het gehele instrumentarium plaatsvindt.

1.4 Leeswijzer beleidsdoorlichting

Hoofdstuk 2 zal uitvoerig de achtergrond van de ekv-faciliteit schetsen: de historie, waarom is overheidsingrijpen noodzakelijk, hoe is het georganiseerd en wat is het juridische kader. Bovendien wordt uitgelegd hoe de ekv werkt.

Hoofdstuk 3 zal stilstaan bij het begrotingsartikel van de ekv: het garantieplafond, de uitgaven en inkomsten en de meetbare gegevens. Artikel 5 is bijzonder in de zin dat er zowel veel inkomsten als uitgaven op plaatsvinden, die onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden.

Hoofdstuk 4 zal ingaan op de ontwikkelingen in de periode die deze beleidsdoorlichting beslaat. Sinds 2008 is er veel veranderd aan de ekv. Zo is er een andere juridische structuur gekomen voor de faciliteit na een stelselherziening. Het instrumentarium is aangepast aan veranderde omstandigheden, bijvoorbeeld door het toevoegen aan het productenpallet van de exportkredietgarantie naar aanleiding van de nasleep van de financiële crisis. Internationaal gezien is er bovendien een trend op gang gekomen waarbij *Export Credits Agencies* (ECA's) zogeheten projectfinancieringen verzekeren; ook de Nederlandse ekv biedt deze mogelijkheid. Met name voor het mkb is meer mogelijk gemaakt op het gebied van liquiditeitsverruimende instrumenten. Ten slotte is gewerkt aan het verbeteren van de transparantie. In dit hoofdstuk wordt ook ingegaan op de risico's in de portefeuille en op het risicomanagement van de ekv.

Hoofdstuk 5 zal onder andere met behulp van van de uitkomsten van het CBS-onderzoek trachten een antwoord te formuleren op de vraag of de ekv doeltreffend is: hoeveel toegevoegde waarde wordt er gegenereerd en welk deel van de exporttransacties had zonder publieke ekv geen doorgang gevonden. Met dit hoofdstuk wordt tevens voldaan aan de eis uit het zogeheten Toetsingskader Risicoregelingen Rijksoverheid om een horizonbepaling te behandelen.

Hoofdstuk 6 gaat over de doelmatigheid. Allereerst wordt hierbij ingegaan op de kostendekkendheid van de regeling. Op grond van internationale regels is het verplicht dat de regeling over langere tijd ten minste kostendekkend is. Vervolgens wordt zowel op het niveau van de portefeuille als op het vlak van de uitvoering ingegaan op de vraag of de regeling ook als doelmatig getypeerd kan worden. Een analyse van de geleden schade in de evaluatieperiode komt daarbij eveneens aan bod. Verder zal conform de RPE stil worden gestaan bij de mogelijkheden voor de situatie dat er significant middelen ter beschikking zouden zijn.

⁴ Kamerstukken II 2008-2009, 31935 nr. 1

⁵ Kamerstukken II 2014-2015, 31935 nr. 14

Hoofdstuk 7 bevat de conclusies van de beleidsdoorlichting. Vervolgens wordt een aantal aanbevelingen geformuleerd die kunnen worden onderverdeeld in internationaal, regelgeving en administratief/uitvoerend/evaluatie.

In deze beleidsdoorlichting wordt veel gebruik gemaakt van tekstkadertjes, boxen genoemd. Deze zijn niet noodzakelijk voor het begrip van de analyse, maar bieden verdieping of technische uitwijdingen van de hoofdtekst of dienen ter illustratie. Voor de lezer die de ekv niet als dagelijks werkterrein heeft zijn bijlages 3 en 4 zeer de moeite waard om te lezen. Bijlage 3 biedt een overzicht en uitleg van de verschillende verzekeringsvormen die uit hoofde van artikel 5 van begroting IX via ADSB worden aangeboden, en in bijlage 4 wordt een aantal begrippen – zoals dekkingstoezegging, obligo, maximale schade – uitgelegd die soms essentieel zijn voor het begrijpen van deze beleidsdoorlichting.

Hoofdstuk 2: Achtergrond exportkredietverzekeringsfaciliteit

In dit hoofdstuk wordt de achtergrond van de ekv-faciliteit beschreven. Allereerst wordt in paragraaf 2.1 uitgelegd wat een exportkredietverzekering is en hoe het werkt. De geïnformeerde lezer kan dit eventueel overslaan. Vervolgens wordt ingegaan op de historie en de structuur van de Nederlandse ekv en ECA en wordt de reden voor overheidsingrijpen toegelicht. Verder bevat dit hoofdstuk een beschrijving van internationale en nationale regels en van het beleid op mvo-terrein.

2.1 Uitleg exportkredietverzekering

Een exportkredietverzekering, of ekv, in de simpelste en meest voorkomende variant is een verzekering tegen de betalingsrisico's die samenhangen met een exporttransactie. In de Nederlandse praktijk gaat het vrijwel altijd om de export van kapitaalgoederen of aannemerijwerkzaamheden (en aanverwante dienstencontracten). Hoe de ekv in de praktijk werkt kan het beste worden uitgelegd aan de hand van een schematische weergave.

Contante transactie

Contante transacties zien we in de praktijk vaak, maar zeker niet uitsluitend, bij de aannemerij. Dit zijn relatief eenvoudig gestructureerde transacties, waarbij een buitenlandse debiteur een Nederlandse exporteur een opdracht verleent, eventueel een aanbetaling verricht en bij afronding van de werkzaamheden het resterende bedrag betaalt.

Figuur 1: contante transactie zonder ekv

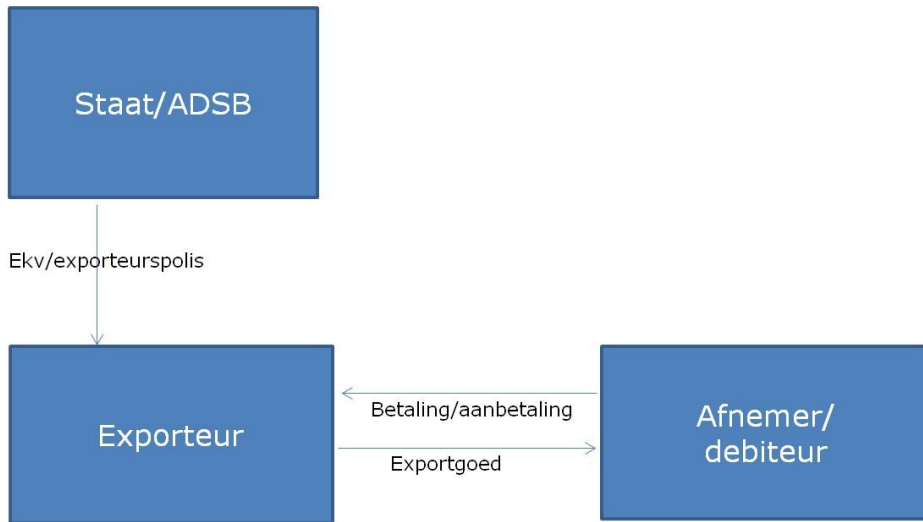


Bij dit soort transacties is in feite sprake van het verlenen van leverancierskrediet: de exporteur maakt kosten vooruitlopend op de betaling en vertrouwt op tijdige en volledige betaling door de afnemer bij levering of afronding van de werkzaamheden. In de aannemerij werkt dit doorgaans iets ingewikkelder. Betaling vindt daar plaats op basis van zogeheten maandcertificaten. Elke maand dient de aannemer een factuur in en na goedkeuring (veelal door een onafhankelijk bureau) moet de afnemer binnen een betalingstermijn betalen. Dit betekent dat meestal doorlopend circa twee maanden werk is verricht waarvoor de betaling nog moet worden ontvangen.

Indien een exporteur een verzekering wil tegen het risico dat de buitenlandse afnemer niet betaalt kan via ADSB bij de staat een zogeheten kapitaalgoederenverzekering of verzekering uitvoering van werken,⁶ afhankelijk van het soort transactie, worden gesloten (zie bijlage 3).

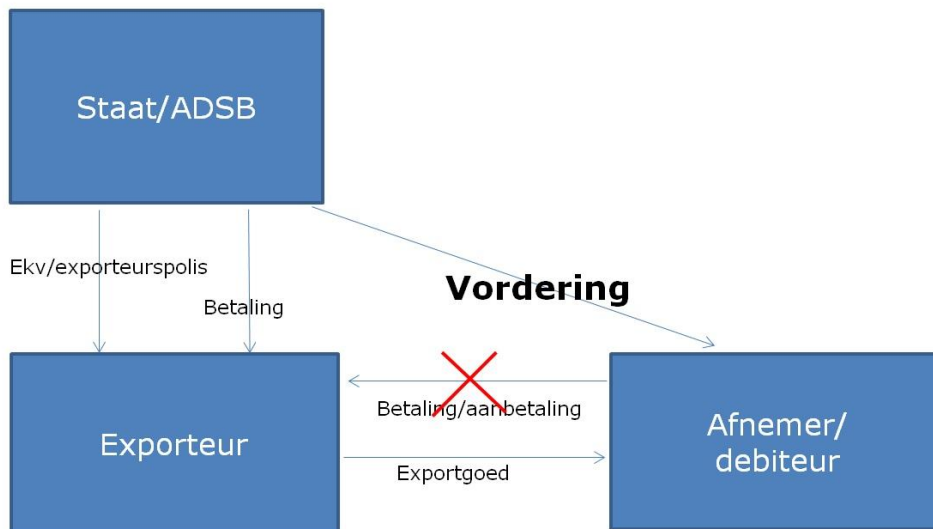
⁶ Voorheen ook vaak 'aannemerijverzekering' genoemd

Figuur 2: contante transactie met ekv



Indien de buitenlandse afnemer niet betaalt en er is voldaan aan alle verzekeringsvoorwaarden neemt de staat als verzekeraar de verplichtingen van de afnemer over. De verzekerde, dat wil zeggen de exporteur, krijgt de resterende betaling van de staat minus een eigen risico. De staat verkrijgt een vordering en gaat vervolgens proberen de uitgekeerde schade te verhalen op de buitenlandse afnemer in een incassotraject.

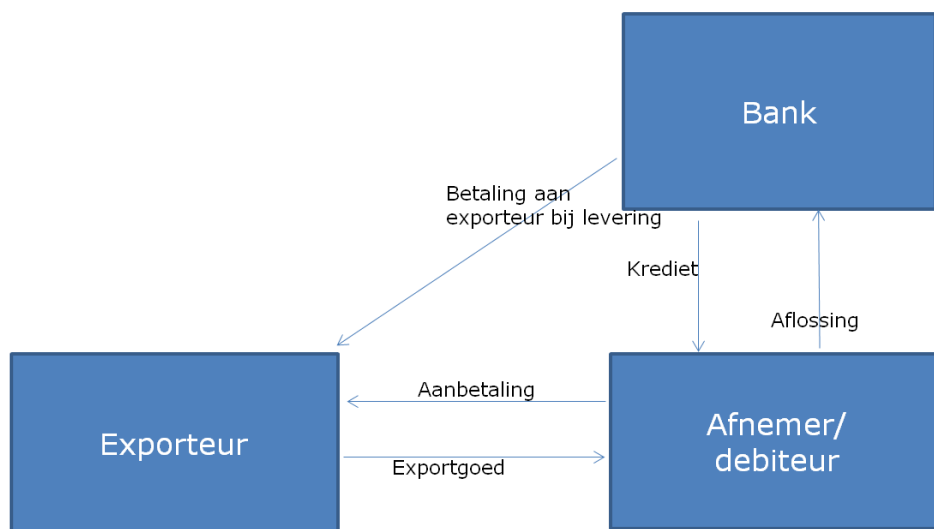
Figuur 3: contante transactie met ekv en optreden schade



Transactie met exportkrediet

Voor de betrokken partijen bij een exporttransactie kan het aantrekkelijk of zelfs noodzakelijk zijn om een exporttransactie vergezeld te laten gaan van een exportkrediet. Een dergelijk krediet (ook wel koperskrediet, in tegenstelling tot het hiervoor behandelde leverancierskrediet) wordt verleend door een bank.⁷ De buitenlandse afnemer betaalt om te beginnen een aanbetaling aan een exporteur. Deze gaat vervolgens een kapitaalgoed produceren of aannemerijwerken verrichten. Uitgaande van de eenvoudigste variant krijgt de exporteur bij levering van het goed vervolgens het resterende bedrag betaald, niet door de buitenlandse afnemer maar door de bank die het exportkrediet verleent. De hoofdsom van het krediet wordt dus niet overgemaakt aan de kredietnemer, de buitenlandse afnemer, maar aan de exporteur. Vervolgens betaalt de buitenlandse afnemer dit krediet gedurende de looptijd terug aan de bank met halfjaarlijkse aflossingen inclusief rente. De periode tot en met de levering wordt fabricatieperiode genoemd, de periode na levering wanneer de exporteur is betaald door de bank en de afnemer het krediet terugbetaalt noemen we de kredietperiode.

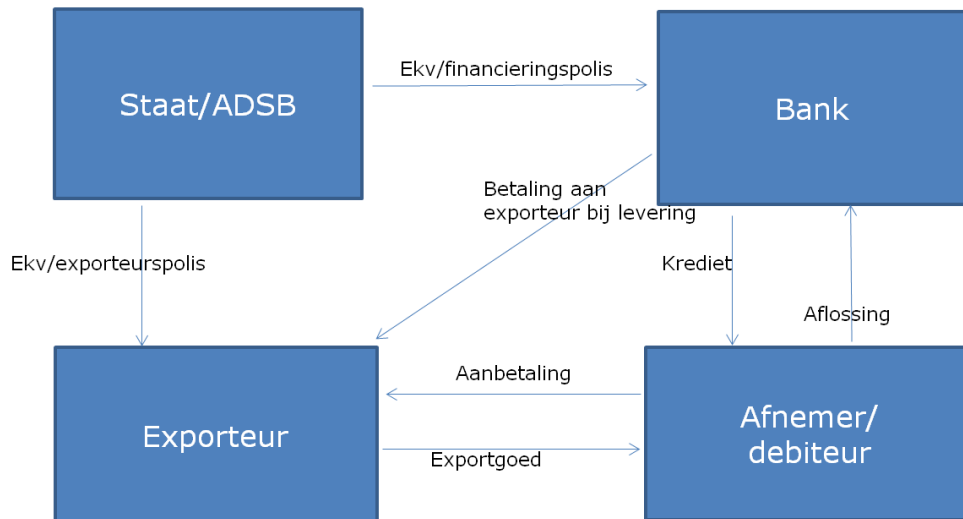
Figuur 4: transactie met exportkrediet



Uiteraard zijn hier risico's aan verbonden voor de exporteur maar meer nog voor de bank. De exporteur kan net als bij een contante transactie een kapitaalgoederenverzekering of verzekering uitvoering van werken afsluiten. Deze dekt het risico dat tijdens de fabricatieperiode betalingsproblemen ontstaan bij de afnemer. De bank kan een financieringsverzekering afsluiten voor de betalingsrisico's die kunnen ontstaan zodra de kredietperiode begint.

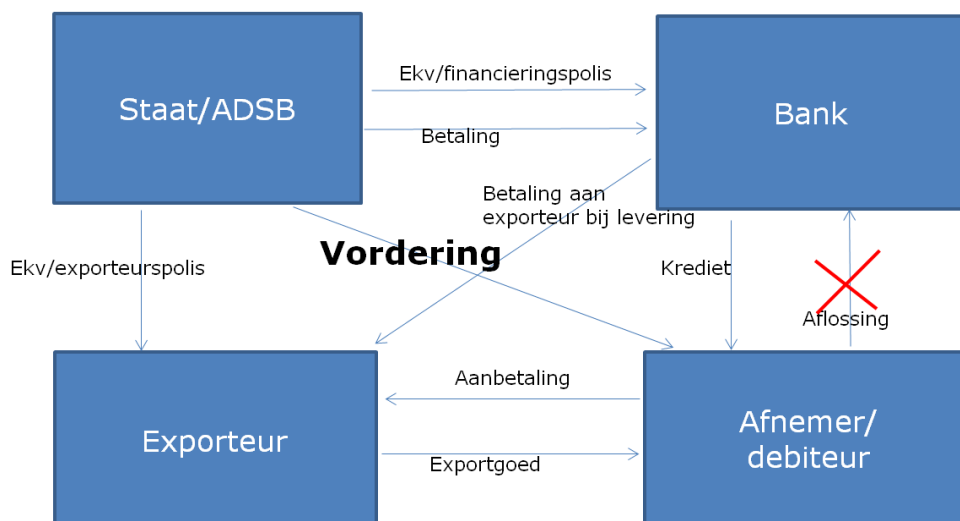
⁷ Het komt soms ook voor dat een exporteur een (middel)lang leverancierskrediet verschafft aan een buitenlandse afnemer; dan kan een exporteur eveneens het kredietrisico verzekeren met een financieringsverzekering.

Figuur 5: transactie met exportkrediet en ekv



Ook in deze situatie kan zich uiteraard schade voordoen, dat wil zeggen betalingsproblemen bij de buitenlandse afnemer. Wanneer deze problemen optreden tijdens de fabricatieperiode gebeurt hetzelfde als hiervoor beschreven bij de contante transactie: de staat betaalt de exporteur en probeert deze schade te verhalen op de buitenlandse afnemer. De bank speelt dan geen rol, het krediet wordt immers pas verstrekt bij levering van het product of afronding van het werk.⁸ Na levering of afronding is de exporteur betaald en niet meer betrokken bij de transactie. Er is enkel nog sprake van een krediet verleend door de bank en aflossing plus rentebetaling van dit krediet door de afnemer. Wanneer in deze kredietfase schade optreedt en er is aan alle verzekeringsvoorwaarden voldaan neemt de staat wederom de verplichtingen van de afnemer over: de staat zal aflossing en rente betalen aan de bank met aftrek van een eigen risico. In ruil hiervoor verkrijgt de staat een vordering op de afnemer en gaat de staat vervolgens proberen de uitgekeerde schade te verhalen op de buitenlandse afnemer in een incassotraject.

Figuur 6: transactie met exportkrediet en ekv en optreden schade



⁸ In sommige gevallen wordt er ook al getrokken uit de lening tijdens de fabricatieperiode wanneer betaald wordt bij zogeheten *milestones* of deelleveringen; dit komt vooral voor bij hele grote kapitaalgoederentransacties.

Betalingsproblemen van een buitenlandse afnemer kunnen twee oorzaken hebben: commerciële risico's en politieke risico's.⁹ Het commerciële risico is eenvoudigweg het risico dat een debiteur niet langer in staat – of in een enkel geval bereid – is om aan zijn verplichtingen te voldoen. Het politieke risico, ook wel landenrisico genoemd, bestaat uit een aantal schadeoorzaken die in beginsel buiten de invloedssfeer van de debiteur liggen:

- *Transfer*: een overheid kan wettelijke of administratieve maatregelen nemen waardoor buitenlandse deviezen niet of beperkt het land mogen verlaten. Aangezien een ekv-gedekte transactie vrijwel altijd in euro's of een andere onbeperkt transferabele valuta wordt afgesloten kan dit voor een debiteur betekenen dat hij buiten zijn schuld niet langer kan betalen.
- *Conversie*: het risico dat de debiteur niet in staat is om zijn inkomsten in lokale valuta te transfereren naar buitenlandse, transferabele valuta omdat er deviezenschaarste is.
- *Moratorium*: een algemeen uitstel van betaling afgekondigd door de regering van een land waarin de debiteur is gevestigd.
- *Force majeure*: betalingsproblemen als gevolg van:
 - Internationale maatregelen: besluiten van internationale organisaties die Nederland verplicht moet opvolgen;
 - (Burger)oorlog, revolutie, opstand, terrorisme en sabotage;
 - Algemene staking;
 - Catastrofe: orkaan, aardbeving, vulkanische uitbarsting, overstroming of andere vormen van natuurrampen;
 - Kernramp of besmetting met radio-activiteit;
 - Epidemie.
- *Overheidsingrijpen*: een verhindering van betaling als gevolg van maatregelen, handelen of beslissingen van een overheid anders dan moratorium, transferproblemen, conversieproblemen of force majeure.

Wanneer de buitenlandse debiteur een overheidsinstantie is valt het onderscheid tussen commerciële risico's en landenrisico's in de praktijk niet te maken. Betalingsproblemen zijn in dat geval immers vrijwel altijd het gevolg van optreden van de debiteur. Daarom wordt bij overheidsdebiteuren (doorgaans publieke debiteuren) het eigen risico voor de verzekerde voor beide risico's aan elkaar gelijk gesteld, terwijl bij private debiteuren een hoger eigen risico wordt gehanteerd voor commerciële risico's dan voor politieke risico's.

In bijlage 3 wordt het volledige instrumentarium toegelicht. De staat verstrekt via ADSB verschillende producten, maar de klassieke kapitaalgoederenverzekering en de verzekering uitvoering van werken en een eventuele bijbehorende financieringsverzekering vormen veruit het grootste deel van de portefeuille. In bijlage 4 wordt verder een aantal begrippen toegelicht die belangrijk zijn voor het begrip van de ekv en die vaak worden gehanteerd.

Zoals vermeld is er bij een ekv vrijwel altijd sprake van een eigen risico voor de verzekerde, hetzij de exporteur hetzij de bank. Dit heeft diverse redenen. Uit standaardverzekeringstheorie volgt de noodzaak van een eigen risico om zogeheten *moral hazard* te voorkomen, eenvoudig geformuleerd het risico dat een verzekerde gedrag vertoont dat kan leiden tot schade, wetende dat de gevolgen verzekerd zijn. Voor de financieringsverzekering komen daar twee belangrijke redenen bij. Ten eerste is het van groot belang dat de bank ook een serieuze toets op de kredietwaardigheid van de debiteur doet; dit is de *core business* van banken en bovendien zijn zij in tegenstelling tot ADSB partij bij de leningovereenkomst met de debiteur. Een eigen risico van 5% (voor commercieel risico) is aanzienlijk voor een bank, aangezien de winstmarge van de bank grotendeels zit in het verschil tussen rente die de debiteur betaalt en de rente waartegen de bank zich kan financieren. Ten tweede is het voor alle betrokkenen aantrekkelijk als de bank of de exporteur gelijke belangen heeft als de verzekeraar als het tot een schade komt. Op die manier wordt veiliggesteld dat

⁹ In sommige gevallen is zogeheten '*risk slicing*' of partiële dekking mogelijk: of alleen het commerciële risico of alleen het politieke risico wordt verzekerd. Hiermee daalt de premie die de verzekerde moet betalen. Dit komt bijvoorbeeld voor wanneer de afnemer is gevestigd in een euroland en het uiterst onwaarschijnlijk is dat zich een politiek risico voordoet.

exporteur en/of bank handelen in het belang van de verzekeraar. Een goed voorbeeld hiervan kan zich voordoen bij aannemerij; stel dat er betalingsproblemen ontstaan maar dat het werk – bijvoorbeeld het aanleggen van een haven – bijna klaar is. Dan kan het aantrekkelijker zijn om het werk af te maken, ondanks dat daardoor in eerste instantie de schade alleen maar verder oploopt. De kans op betaling neemt door het afronden van de werkzaamheden mogelijk toe: een haven die klaar is zal de debiteur eerder in staat stellen inkomsten te genereren. Bij een bank kan het bijvoorbeeld gaan om herstructurering van een krediet. Overigens zijn verzekerden contractueel verplicht te handelen in het belang van de verzekeraar, maar een financiële prikkel in de vorm van een eigen risico helpt natuurlijk om dit veilig te stellen.

2.2 Historie en juridische structuur Nederlandse ekv

De Nederlandse staat ondersteunt al sinds 1932 de financiering van exporttransacties met exportkredietverzekeringen. Begin jaren twintig van de twintigste eeuw maakte de Nederlandse economie een zware depressie door waarbij de werkloosheid snel opliep. De overheid besloot om zich net als overheden van andere industrielanden garant te stellen voor exportkredieten ter ondersteuning van het exporterende bedrijfsleven. De uitvoering van de regeling werd belegd bij de Nederlandsche Credietverzekering Maatschappij (NCM). De NCM is in de loop der tijd een aantal keren van naam veranderd en overgenomen. Sinds 2008 is het een onderdeel van de verzekeringsgroep Atradius. Atradius Dutch State Business (ADSB) is een zelfstandige nv binnen deze groep die als enige activiteit het uitvoeren van de ekv heeft. Vrijwel elke OESO-lidstaat beschikt over een zogeheten *Export Credit Agency* (ECA), een instantie waar exporteurs terecht kunnen voor onder meer exportkredietverzekeringen.¹⁰ Ook steeds meer niet-OESO-lidstaten beschikken over een ECA, zoals het Chinese Sinosure, het Russische EXIAR, het Braziliaanse BNDES, het Zuid-Afrikaanse EICIA en het Indiase ECG. ECA's zijn op allerlei verschillende manieren vormgegeven, maar in alle gevallen staat de overheid op enigerlei wijze garant of is de overheid rechtstreeks verantwoordelijk voor inkomsten en uitgaven. Zo is de ECA in de VS en in het VK rechtstreeks onderdeel van de overheid, in onder meer Zweden en Denemarken is de ECA een verzelfstandigde overheidsorganisatie of 100%-staatsdeelneming, in Nederland, Frankrijk en Duitsland is de uitvoering belegd bij een (dochter van een) grote kredietverzekeraar en in Spanje en Italië zijn het commerciële of zelfs deels beursgenoteerde ondernemingen. De activiteiten van ECA's worden ook wel aangeduid als publieke ekv.

Sinds de start met overheidsexportkredietverzekeringen in 1932 is de wijze waarop de faciliteit wordt aangeboden geregeld veranderd, soms ingrijpend. Niet alleen is de uitvoerder enkele malen van naam veranderd (van NCM via Gerling NCM naar Atradius), ook de verantwoordelijkheden binnen de overheid zijn anders belegd, en de verhouding tussen overheid en uitvoerder is eveneens aangepast. Sinds de stelselherziening, die in hoofdstuk 4 verder wordt toegelicht, is het ministerie van Financiën de kredietverzekeraar en is ADSB de uitvoerder. Voorheen was ADSB of zijn voorganger de kredietverzekeraar en werd het risico (volledig) herverzekerd bij de staat. Van oudsher is de regeling binnen de staat belegd bij het ministerie van Financiën, vanwege het cruciale belang van risicobeheersing binnen de regeling. De financiële stromen die samenhangen met de regeling verlopen daarom via begroting IX van het ministerie van Financiën. In het Besluit bekendmaking taak staatssecretaris Financiën van 7 november 2012 is gemeld dat de politieke verantwoordelijkheid van de minister voor de exportkredietverzekering is belegd bij de staatssecretaris van Financiën. De staatssecretaris deelt deze politieke verantwoordelijkheid sinds het kabinet Rutte-II met de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking. Voorheen was de staatssecretaris van Economische Zaken de tweede betrokken bewindspersoon. In 2005 is op ambtelijk niveau een ingrijpende wijziging doorgevoerd, als uitvloeisel van het zogeheten Pauwenhof-proces. Voorheen was behalve het ministerie van Financiën en het ministerie van Buitenlandse Zaken, vroeger Economische Zaken, ook DNB betrokken bij de ekv-faciliteit. De taken van DNB lagen vooral op het vlak van risicobeleid en acceptatie van verzekeringsaanvragen. Deze taken zijn overgenomen door het ministerie van Financiën dat zich sindsdien intensiever

¹⁰ De uitzonderingen zijn IJsland, Ierland en Chili. De reden hiervoor is voor zover bekend dat deze landen weinig kapitaalgoederen exporteren.

bezighoudt met deze onderwerpen. Door de vermindering van het aantal betrokken partijen is de structuur van de uitvoering eenvoudiger geworden en daarmee doelmatiger.

ADSB vervult een centrale en onmisbare rol in de uitvoering van de ekv. ADSB is het loket voor exporteurs en banken, informeert deze partijen over alle relevante aspecten, neemt verzekeringsaanvragen in behandeling, incasseert premies, keert schade uit en voert vervolgens incasso, voert de administratie en rapporteert aan de ministeries. Meer dan de helft van de verzekeringsaanvragen kan ADSB zelfstandig afhandelen onder een door het ministerie van Financiën afgegeven volmacht. Het zijn transacties van beperkte omvang en met een overzichtelijk risico. Het ministerie van Financiën voert ter controle elk jaar een ex post-controle uit bij ADSB over de aanvragen die onder de volmacht zijn afgedaan. De aanvragen buiten de volmacht, doorgaans dus de wat grotere zaken, worden behandeld in het zogeheten Verzekeringscomité onder voorzitterschap van het ministerie van Financiën. Alle drie de betrokken partijen zijn hierin vertegenwoordigd. De besluiten worden genomen op basis van een advies van ADSB. De verzekeringstechnische kennis en ervaring van ADSB is van grote waarde bij de uitvoering van de regeling. Bij het beoordelen van aanvragen kan ADSB goed gebruik maken van zowel de eigen ervaringen met de bij een transactie betrokken partijen als van de ervaringen van de commerciële tak van Atradius. Bovendien wordt vaak een beroep gedaan op buitenlandse ECA's om van elkaars ervaringen gebruik te maken. ECA's werken in veel opzichten nauw samen. Ten slotte adviseert ADSB – gebruik makend van de kennis van de markt van Atradius – het ministerie van Financiën jaarlijks over de zogeheten risicodracht waarmee de verzekeringsactiviteiten van de staat worden begrensd. De kennis van ADSB en de private verzekeringstak van Atradius is daarvoor essentieel.

2.3 Legitimatie overheidsingrijpen

Het aanbieden van een publieke exportkredietverzekering door overheden is een tamelijk vergaande vorm van overheidsingrijpen in de economie. Overheidsingrijpen is gelegitimeerd als er sprake is van marktfalen. Indien de maatschappelijke baten van overheidsingrijpen vervolgens groter zijn dan de maatschappelijke kosten is dergelijk overheidsingrijpen om economische redenen zinvol. Of het ingrijpen gelegitimeerd is zullen we onderzoeken aan de hand van drie sporen:

1. de theorie van de verzekeringsmarkt;
2. de bestaande markt voor (export)kredietverzekeringen; en
3. de wenselijkheid van een internationaal gelijkwaardig speelveld.

Wanneer de markt namelijk wel in staat zou zijn tot het aanbieden van deze verzekeringen maar wordt verstoord doordat overheden deze markt bedienen, zou de beleidsinzet van de (Nederlandse) overheid voor een belangrijk deel gericht moeten zijn op het terugdringen van deze overheidsinterventies en zou het zelf aanbieden van ekv een suboptimale (maar allicht noodzakelijke) beleidsmaatregel zijn.

Theorie van de verzekeringsmarkt

Op de markt voor exportkredietverzekering doet zich zoals op elke verzekeringsmarkt een aantal vormen van marktfalen voor. De bekendste vormen van marktfalen op een verzekeringsmarkt zijn *moral hazard* ("moreel risico") en *adverse selection* ("averechtse selectie"). *Moral hazard* betreft het probleem dat partijen veranderd gedrag gaan vertonen wanneer zij eenmaal verzekerd zijn. Met andere woorden, doordat de verzekerde niet langer de (volledige) gevolgen hoeft te dragen van risicovol gedrag neemt de kans toe dat de verzekerde dit gedrag gaat vertonen. Voor exportkredietverzekeringen kan bij *moral hazard* bijvoorbeeld gedacht worden aan de situatie dat het betaalgedrag of de kredietwaardigheid van een buitenlandse afnemer niet veel verschil maakt voor de exporteur, wetende dat het betalingsrisico verzekerd is. Een standaardmaatregel die verzekeringsmaatschappijen nemen om dit ongewenste gedrag te limiteren is het hanteren van een eigen risico voor de verzekerde.

Adverse selection ontstaat vooral wanneer de ene partij in een verzekeringstransactie over meer en betere informatie beschikt dan de andere. Een aspirantverzekerde zal het liefste de slechtste risico's in termen van de verwachte gevolgen willen verzekeren. Wanneer de kans – of de gevolgen

van het zich voordoen – op het optreden van een risico zeer klein is zal de aspirantverzekerde eerder geneigd zijn dit zelf te willen dragen. Volgens de standaardtheorie van de verzekeringsmarkt ontstaat hierdoor een negatieve spiraal: verzekerden bieden vooral slechte risico's ter verzekering aan, verzekeraars zijn daardoor gedwongen de premie te verhogen aangezien die anders niet langer winstgevend is, waardoor de premie voor de verzekerden alleen nog aantrekkelijk is voor nog slechtere risico's, enzovoort. In het slechtste geval komt de verzekeringsmarkt helemaal niet tot stand. Verzekeraars kunnen op verschillende manieren proberen *adverse selection* te verminderen. Op de kredietverzekeringsmarkt worden om deze reden vooral zogeheten omzetspolissen aangeboden (waarover in de volgende subparagraaf meer). Hierbij verzekert de verzekeraar niet individuele risico's maar de gehele omzet van een bedrijf. De verzekerde wordt zo niet langer in staat gesteld om alleen de slechte risico's ter verzekering aan te bieden. Aangezien de premie gebaseerd wordt op de gehele omzet wegen de goede risico's eerder op tegen de slechte. Verder kan een verzekeraar gebruik maken van instrumenten als het inbrengen van onderpand door de verzekerde of het gebruiken van aanvullende kwaliteitssignalen. Bij dat laatste kan in het geval van (publieke) exportkredietverzekeringen onder meer gedacht worden aan informatie waarover overheden in tegenstelling tot marktpartijen wel beschikken, via het ambassadenetwerk bijvoorbeeld.

Verder kunnen *hold up*-problemen spelen. *Hold up*-problemen worden veroorzaakt door asymmetrische informatie: de aspirant-verzekerde beschikt over meer of betere informatie dan de verzekeraar (of andersom). De aspirantverzekerde wil bijvoorbeeld een betalingsrisico verzekeren op afnemer X in land Y. Zowel aspirantverzekerde als verzekeraar zijn echter niet goed bekend met afnemer X, ze hebben er nog nooit zaken mee gedaan respectievelijk een verzekering op afgegeven, en er is ook onvoldoende informatie van betrouwbare kwaliteit beschikbaar over afnemer X. Bovendien zal bij exportkredietverzekeringen land Y vaak een land zijn waarvoor het politieke risico (zie paragraaf 2.1) eveneens lastig in te schatten is. Dit gebrek aan informatie neemt sterk toe bij exportkredietverzekeringen met een middellange (langer dan twee jaar) of lange looptijd, omdat het al dan niet nemen van overheidsmaatregelen of het optreden van budgettaire problemen met de toename van de looptijd steeds moeilijker te voorspellen wordt. Een bijkomend probleem kan zijn dat het voor een verzekeraar bij gebrek aan betrouwbare informatie over afnemer en land bovendien moeilijk vast te stellen kan zijn of een gemelde schade zich daadwerkelijk heeft voorgedaan en in welke mate. Voor een verzekeraar heeft dit gebrek aan betrouwbare informatie als gevolg dat het risico niet goed geprijsd kan worden. De normale reactie van een verzekeraar is dan dat de verzekering niet wordt aangeboden.

Verder kunnen verzekeraars gecorreleerde risico's lastiger beprijzen. Indien een verzekeraar een risico niet goed kan beprijzen zal hij dit normaal gezien niet in verzekering willen nemen. Bij publieke exportkredietverzekeringen is in sterke mate sprake van dergelijke correlaties. Het belangrijkste risico dat verzekerd wordt is (middel)lange betalingsrisico's op partijen overal ter wereld. Het optreden van een wereldwijde economische crisis, het instorten van grondstoffenprijzen zoals de olieprijs, het optreden van sterke fluctuaties in valutakoersen of het ontstaan van (internationale) conflicten zijn allemaal voorbeelden van internationale ontwikkelingen die gelijktijdig gevolgen kunnen hebben voor veel risico's in de portefeuille van een exportkredietverzekeraar. In feite zijn dit macro-economische risico's, die op de markt moeilijk verzekeraar zijn. Naarmate de looptijd van een risico toeneemt en de risico's dus lastiger in te schatten neemt de verzekeraar verder af.

Voor een verzekeraar is het om risico's te kunnen verzekeren noodzakelijk dat 1) risico's niet gecorreleerd zijn (zie hiervoor) en 2) dat er voldoende risico's in verzekering kunnen worden genomen om deze te *poolen*. De wereldwijde vraag naar publieke exportkredietverzekeringen wordt echter gekenmerkt door een relatief beperkt aantal transacties van gemiddeld grote omvang. Het gaat immers om exporttransacties van relatief dure kapitaalgoederen of van omvangrijke werkzaamheden. Ook op wereldwijde schaal vindt jaarlijks maar een bescheiden aantal van dit soort transacties plaats. De combinatie van de risicocorrelaties en het beperkte aantal verzekeringsmogelijkheden maakt dat risicospreiding voor verzekeraars vrijwel onmogelijk is. Het

probleem van gebrekkige risicospreiding wordt voor de publieke ECA's overigens versterkt doordat alleen transacties van de 'eigen' exporteurs in verzekering worden genomen, zodat de *pool* nog veel kleiner is dan van een (theoretische) wereldwijd opererende verzekeraar en bovendien de betalingsrisico's nog sterker gecorreleerd zijn.¹¹

Ten slotte wordt met het aanbieden van publieke ekv ook een marktfalen bestreden op een andere markt. Ekv en in het bijzonder de financieringsverzekering wordt vaak gebruikt voor transacties met debiteuren die moeilijk of in het geheel niet aan (betaalbare) financiering kunnen komen. Debiteuren, vooral in de meer risicovolle landenklassen (zie paragraaf 2.4), hebben vaak een *speculative grade credit rating*. *Single-B credit ratings* zijn vrij gebruikelijk. Doordat de staat via de financieringsverzekering het kredietrisico met 95% of 98% afdekt wordt het risicoprofiel voor de financier acceptabel. Dergelijke debiteuren krijgen daardoor aantrekkelijk geprijsde (middel)lange financiering voor bijvoorbeeld de aanschaf van dure kapitaalgoederen (vliegtuigen, treinen, geavanceerde schepen, medische apparatuur) of het verrichten van omvangrijke aannemerijwerken (aanleggen havens, versterken van kustbewaking). Andere landen kiezen er vaak voor om zelf dergelijke exportfinanciering aan te bieden (zie paragraaf 2.4), maar de Nederlandse staat hanteert het standpunt dat ingrijpen in de kapitaalmarkt niet nodig is omdat dit marktfalen afdoende wordt opgelost door het aanbieden van de financieringsverzekering, wat met minder marktverstoring gepaard gaat.

Geconcludeerd kan worden dat er sprake is van marktfalen: een groot deel van de risico's die via ECA's verzekerd worden kunnen niet op de markt verzekerd worden.

De private (export)kredietverzekeringmarkt in de praktijk

Er is een omvangrijke wereldwijde markt voor private (export)kredietverzekeringen. In 2014 werd wereldwijd 2.200 miljard euro aan obligo privaats verzekerd. De markt wordt gedomineerd door drie grote concerns: het Spaanse Atradius (tevens uitvoerder van de Nederlandse publieke ekv), het Franse Coface (tevens uitvoerder van de Franse publieke ekv) en het Duitse Euler-Hermes (tevens uitvoerder van de Duitse publieke ekv). De verzekeringen die zij aanbieden zijn lang niet altijd verbonden aan export, maar juist bedoeld voor binnenlandse transacties. Omzetpolissen zijn het meest gangbare product van deze verzekeraars. Hierbij wordt de omzet van een bedrijf verzekerd tegen wanbetaling van afnemers. Aangezien bedrijven doorgaans meerdere of zelfs vele afnemers hebben is er bij dit type polis automatisch sprake van risicospreiding voor de verzekeraar en wordt *adverse selection* verminderd. In feite gaat het hier telkens om leverancierskrediet: de goederen worden geleverd aan een klant voordat deze de goederen betaalt, zodat gedurende de betalingstermijn de leverancier de facto krediet biedt aan de afnemer. Het komt ook voor dat bijvoorbeeld de export van een bedrijf naar een bepaald land wordt verzekerd. Het gaat bij deze verzekeringen altijd om korte kredietperiodes, zodat verzekeraars hun risico's kunnen beperken door (delen van) de dekking op te schorten. Nadat dekking op een debiteur is opgeschort zal de verzekeraar door de korte kredietperiodes relatief snel 'uit het risico lopen.' Bij een (middel)lang exportkrediet kan dit niet; de verplichting is per definitie aangegaan voor de gehele looptijd van het krediet, anders kan een bank immers geen krediet verlenen tegen de geboden voorwaarden. In feite lijken de activiteiten van een ECA qua risicobeheersing daarom meer op bancaire (middel)lange kredietverlening dan op verzekeringen.¹² Uit onderzoek van Koen van der Veer blijkt dat het dekkingsbeleid het belangrijkste risicobeheersingsinstrument van de private kredietverzekeraars is.¹³ In theorie zou het ook mogelijk zijn dat bij toenemend risico verzekeraars de premie verhogen, maar dit blijkt niet te gebeuren. Uit het onderzoek komt verder naar voren dat de bestaande verzekeraars waarschijnlijk onvoldoende gekapitaliseerd zijn voor de grote individuele risico's die door ECA's wel verzekerd worden.

¹¹ De samenstelling van de exportsector en historisch-culturele aspecten zijn vaak terug te zien in de portefeuille van een ECA; Nederland bijvoorbeeld heeft veel risico's op de olie- en gassector en traditioneel veel obligo op Indonesië, terwijl de Spaanse ECA bovengemiddeld veel obligo op Latijns-Amerikaanse landen in portefeuille heeft.

¹² Dit valt terug te zien in het portefeuillemodel dat ADSB en de staat hanteren. Dit is gebaseerd op de Basel-richtlijnen voor banken. Zie box 4.3.

¹³ K.J.M. van der Veer: Loss shocks and the quantity and price of private export credit insurance: evidence from a global insurer, DNB Working Paper no. 462, February 2015

De verzekeringen die ECA's aanbieden zijn anders van karakter. Het gaat vrijwel altijd om eentransactiepolissen: het verzekeren van het betalingsrisico van één levering van één exporteur aan één specifieke afnemer of debiteur met doorgaans tenminste een middellange krediettermijn. Een overheid kan deze risico's beter verzekeren dan marktpartijen, onder meer doordat de continuïteit van een overheid niet in gevaar komt wanneer grote schades moeten worden uitgekeerd. Het grootste voordeel van overheden doet zich echter voor wanneer de debiteur van een transactie een buitenlandse (semi-)overheid is: een publieke debiteur. Als er schade optreedt, dat wil zeggen de buitenlandse debiteur betaalt niet, niet volledig of niet tijdig, is een overheidsverzekeraar door bijvoorbeeld de mogelijkheid om diplomatieke kanalen in te zetten of politieke druk uit te oefenen beter in staat dan een private verzekeraar om de publieke debiteur te bewegen tot betaling. Wanneer de verzekerende overheden lid zijn van de Club van Parijs nemen de mogelijkheden om betaling af te dwingen verder toe. In de Club van Parijs delen de crediteurlanden informatie over betalingsachterstanden van andere overheden of overheidsbedrijven op ECA-gedekte kredieten en bilaterale leningen. Internationale organisaties zoals het IMF en de Wereldbank participeren als waarnemer aan de vergaderingen van de Club van Parijs. De Club blijkt in de praktijk een erg effectief middel om betalingsachterstanden te verhelpen of zelfs te voorkomen. Wanneer een debiteurland acute betalingsproblemen ervaart wordt in de Club van Parijs gezamenlijk met het land onderhandeld over een nieuw terugbetalingsschema dat enerzijds het desbetreffende land weer op een houdbare schuld moet brengen en anderzijds een maximale terugbetaling aan alle crediteurlanden in de Club moet waarborgen. Ook deze coördinatie tussen landen verhoogt de recuperaties van een publieke exportverzekeraar.

Box 2.1: Recente voorbeelden van akkoorden in de Club van Parijs: Argentinië en Cuba

Argentinië¹⁴

Op 29 mei 2014 hebben Argentinië en de crediteuren van de Club van Parijs een akkoord gesloten over de terugbetaling van de uitstaande schuld ter waarde van USD 9,7 miljard over een periode van vijf jaar. Volgens deze regeling dient Argentinië een bedrag van circa 560 miljoen euro aan Nederland te betalen. Met Argentinië is afgesproken dat het land binnen een bepaalde bandbreedte zelf mag bepalen welk exact bedrag het in een gegeven jaar uitkeert afhankelijk van de ontwikkelingen van de economie en de overheidsfinanciën.

Cuba¹⁵

Cuba was gestopt met het terugbetalen van ekv-gedekte leningen alsook van leningen die door de Nederlandse Investeringsbank voor Ontwikkelingslanden (NIO) waren verstrekt. Over de terugbetaling van deze vorderingen is in december 2015 een akkoord gesloten tussen Cuba en de groep van crediteuren, waaronder Nederland. Het akkoord voorziet erin dat Cuba het bedrag van 35,7 miljoen euro aan hoofdsom en contractuele rente in achttien jaar geheel terugbetaalt aan Nederland. Met andere woorden, Cuba betaalt alsnog het bedrag terug dat oorspronkelijk aan Nederland verschuldigd was.

Doordat overheden beter dan private verzekeraars in staat zijn om geleden schades te recupereren is de *expected loss* – afgezien van de vraag of een verzekeraar goed in staat is om deze te berekenen – voor een overheid kleiner dan voor een private verzekeraar en verbetert dus de *business case*. Bovendien is een overheid beter in staat dan een private partij om lang op terugbetaling van schades te wachten. Deze verbetering van de *business case* is waar te nemen op de markt. Transacties die op de markt namelijk niet verzekerd kunnen worden kunnen soms voor een deel wel herverzekerd worden bij private herverzekeraars. Dit kan echter alleen als aan drie voorwaarden is voldaan: 1) relatief kleine bedragen, 2) de debiteur is een overheidspartij en 3) de ECA blijft *in the lead*. De premie die aan een herverzekeraar wordt betaald is naar rato gelijk aan de premie die de ECA ontvangt minus een zogeheten *ceding fee*, een vergoeding voor het voeren van de administratie, voor het acceptatietraject en voor het eventuele incassotraject. Hiermee wordt feitelijk aangetoond dat ECA's de *business case* van het verzekeren van betalingsrisico op

¹⁴ Kamerstukken II 2013-2014, 33750 IX nr. 29

¹⁵ Kamerstukken II 2015-2016, 34300 IX nr. 13

buitenlandse overheden verbeteren: terwijl het risico zelf niet op de markt verzekerd kan worden kan het dankzij de betere recuperatiemogelijkheden van een overheidsverzekeraar wel herverzekerd worden tegen dezelfde premie als de overheidsverzekeraar in rekening brengt.

De activiteiten van de private (export)kredietverzekeraars en van ECA's verschillen dus sterk van elkaar. In hoofdstuk 1 is al beschreven dat er maar weinig informatie beschikbaar is over de markt voor kredietverzekeringen en dat er weinig over wordt gepubliceerd. In Box 2.2 wordt aan de hand van enkele empirische gegevens geïllustreerd dat de verschillen groot zijn.

Box 2.2: Verschillen tussen private kredietverzekeringen en publieke exportkredietverzekeringen

- Private verzekeringen zijn kortlopend, met betalingstermijnen doorgaans tot maximaal een jaar, terwijl voor publieke verzekeringen krediettermijnen tot tien jaar gangbaar zijn en tot achttien jaar mogelijk. Tussentijds opzeggen is niet mogelijk. Voor private verzekeraars is deze opzegmogelijkheid essentieel; bij 'economische tegenwind' kiezen zij als risicobeheersingsinstrument voor het opschorten van dekking. Door de korte krediettermijnen 'lopen' zij dan snel 'uit het risico.'
- Private verzekeraars sluiten wereldwijd een zeer groot aantal polissen af van relatief kleine omvang met grote aantallen verzekerden: hoewel precieze cijfers niet beschikbaar zijn gaat het om 'enkele miljoenen polissen' met een gezamenlijk obligo van circa 2.200 miljard euro in 2014. Als we conservatief uitgaan van 2 miljoen polissen maakt dat een gemiddelde omvang van 1,1 miljoen euro. Ter vergelijking: de Nederlandse staat heeft met 481 verzekeringen en dekkingstoezeggingen (minder bedrijven) 15,9 miljard euro aan obligo, gemiddeld ruim 30 miljoen per verzekering.
- Uit cijfers van Swiss Re, een van de grootste herverzekeraars ter wereld, blijkt dat private kredietverzekeraars ruwweg de helft van het uitstaande risico herverzekeren om dit uitstaande risico te verminderen. Voor de publieke verzekeringen is alleen in uitzonderingsgevallen beperkte private herverzekering mogelijk. Ter vergelijking: de Nederlandse staat heeft op dit moment ongeveer 274 miljoen euro aan obligo herverzekerd bij private verzekeraars op het reeds genoemde totaal van 15,9 miljard.¹⁶ In de praktijk blijkt dat verzekeringen met een centrale overheid als debiteur tot een maximum van vijftig miljoen euro per transactie herverzekerd kunnen worden. Dat is zeer beperkt, aangezien het obligo van een verzekeringspolis in uitzonderlijke gevallen tot een miljard euro kan oplopen.
- Ten slotte wordt het verschil tussen wat de markt verzekert en wat ECA's doen nog het best geïllustreerd met de premies die in rekening worden gebracht. Bij private verzekeraars is dat noodzakelijkerwijs een premie waarmee alle kosten worden gedekt en een winstmarge wordt gegenereerd, bij ECA's een kostendekkende premie. In 2014 hebben de private verzekeraars wereldwijd 6,1 miljard euro geïnd over 2.200 miljard euro obligo: gemiddeld 0,27%. Voor de Nederlandse ekv geldt vanaf 2010 een gemiddelde van 1,4% voor polissen met een korte betalingstermijn en van 5,6% voor een polis met een langere financieringstermijn (2,8% totaal gemiddeld). Zelfs bij de relatief kortlopende transacties is de premie die de Nederlandse staat gemiddeld in rekening brengt dus al meer dan vijf keer zo hoog.

Internationaal gelijkwaardig speelveld

De risico's die worden gedekt met publieke ekv kunnen zowel om theoretische als om praktische redenen in de meeste gevallen niet worden verzekerd door private verzekeraars. Vrijwel alle ontwikkelde economieën en steeds meer opkomende economieën bieden dergelijke verzekeringsmogelijkheden aan hun exporteurs om dit martfalen te repareren. Deze verzekeringen worden op kostendekkende basis aangeboden door overheidsverzekeraars, die door het overheidskarakter doorgaans een lagere *cost of capital* hebben dan private verzekeraars. Internationaal zijn afspraken gemaakt over de voorwaarden waartegen overheden deze

¹⁶ Nuancering: de Nederlandse staat herverzekert niet alles wat herverzekerd kan worden, terwijl een private verzekeraar doorgaans standaard herverzekert. De staat kiest hier alleen voor wanneer dit vanuit portefeuille-overwegingen wenselijk is. Zie de vorige beleidsdoorlichting: Kamerstukken II 2008-2009, 31935 nr. 1.

verzekeringen aanbieden: de Arrangement (zie paragraaf 2.4).¹⁷ Indien de Nederlandse staat, als EU-lidstaat participant van de Arrangement, er niet langer voor zou kiezen om zelf deze verzekeringsmogelijkheden aan te bieden zou een concurrentienadeel ontstaan voor Nederlandse exporteurs. Doordat buitenlandse exporteurs wel een beroep kunnen doen op verzekering van een ECA worden zij met minder risico's geconfronteerd en kunnen ze dus lagere prijzen hanteren. Indien bovendien een (middel)lang krediet moet worden verschaft zal het zonder ekv in de meeste gevallen überhaupt niet mogelijk zijn om dit te verkrijgen voor de afnemer. Het gaat immers om partijen die niet of moeilijk toegang hebben tot de kapitaalmarkt, en de verzekering door de Nederlandse staat op (95%) van de betalingsverplichtingen stelt banken in staat om een dergelijk krediet tegen relatief gunstige voorwaarden aan de debiteur te verschaffen.

Uiteraard zijn er niet alleen maar voordelen verbonden aan het feit dat overheden met een publieke ekv kiezen voor ingrijpen in de markt. Een evident risico is dat overheden niet op basis van zuivere economische overwegingen maar op basis van politieke motieven kiezen voor het verzekeren van transacties. Hierdoor kan welvaartsverlies optreden, omdat productiefactoren worden ingezet voor minder efficiënte transacties. Het kan bovendien zo zijn dat door het overheidsingrijpen een noodzakelijke herstructurering van een economie of van een sector wordt uitgesteld. Om dit soort nadelen van overheidsingrijpen te minimaliseren is het van belang dat de regeling op een manier wordt vormgegeven en uitgevoerd die zo veel mogelijk aansluit bij de manier waarop een marktpartij zou opereren, en dat bij het uitvoeren een goed risicomanagement centraal staat. Een ander risico is dat overheden via hun ECA proberen het eigen bedrijfsleven te bevoordelen en dat er zodoende een *race to the bottom* tussen landen ontstaat. Een van de nadelen die hierdoor kan optreden is dat transacties tot stand komen door de verzekeringsvoorwaarden in plaats van door de concurrentieverhoudingen tussen bedrijven, en zo kan welvaartsverlies optreden. Op het voorkomen van een dergelijke *race to the bottom* wordt in paragraaf 2.4 ingegaan. Ten slotte is er een risico dat het ingrijpen door overheden in deze markt verhindert dat een commerciële markt tot stand komt. Commerciële verzekeraars zullen immers nooit kunnen concurreren met overheden door de structureel lagere (of zelfs ontbrekende) *cost of capital* van overheden en bovendien het ontbreken van een noodzaak tot winst. In de praktijk is dit risico niet zo groot gezien het grote verschil tussen de activiteiten van private kredietverzekeraars en van overheidsverzekeraars. Het bedrijfsmodel van de bestaande kredietverzekeraars, die over vrij beperkte reserves beschikken, is ongeschikt voor het verzekeren van de risico's die ECA's op zich nemen. In Nederland wordt dit risico ingeperkt door het vaststellen van de risicodracht. Hierin wordt vastgesteld welke risico's wel door de markt verzekerd kunnen worden en waar de staat zich dus niet mee wil bezighouden, zie box 2.3. Op deze wijze wordt voorkomen dat door de staat een commerciële markt wordt verstoord of zelfs onmogelijk wordt gemaakt.

Box 2.3: De risicodracht

De Nederlandse staat vindt het van groot belang dat met het aanbieden van ekv geen verstoring plaatsvindt van de private verzekeringsmarkt. Voorkomen moet worden dat de werking van een private markt wordt verstoord of het ontstaan van een dergelijke markt onmogelijk wordt gemaakt. Om dit risico in te perken wordt daarom jaarlijks de zogeheten risicodracht vastgesteld op basis van informatie over de *appetite* van de private verzekeringsmarkt. Vastgesteld wordt welke risico's normaal gesproken op de private markt verzekerd kunnen worden; deze kunnen niet via ADSB ter verzekering worden aangeboden aan de staat. Het is dus een "nee, tenzij"-bepaling: er wordt niet vastgesteld welke typen risico's de staat wil verzekeren, maar juist bepaald wat de staat niet wil en mag verzekeren omdat de markt hierin kan voorzien.

Als basis voor de risicodracht worden landen ingedeeld in vier categorieën. Deze indeling is gebaseerd op de OESO-landenclassificatie (zie paragraaf 2.4) en *ratings* van Atradius voor het politieke risico, waarbij afwijkingen kunnen optreden op basis van de herverzekeringcapaciteit op

¹⁷ [Arrangement on officially supported export credits.](#)

de private markt¹⁸ of bekende verschillen tussen de landenclassificatie van de OESO en de risico-inschatting van private verzekeraars. In categorie A bevinden zich de meest ontwikkelde economieën. De staat kan voor deze categorie alleen risico's verzekeren met een MS (zie bijlage 4) van meer dan 100 miljoen euro, of met een totale risicoduur – fabricatieperiode plus kredietperiode – van meer dan zestig maanden of een krediettermijn van meer dan 24 maanden. Categorie B beslaat grosso modo OESO-landenklasse 2 en de grenzen liggen bij een MS van 50 miljoen euro, een risicoduur van 36 maanden of een kredietduur van 24 maanden. Categorie C zijn voornamelijk de OESO-landenklassen 3 tot en met 7 waarvoor de private verzekeringsmogelijkheden beperkt zijn. De grenzen liggen hier bij een MS van 5 miljoen, een totale risicoduur van 24 maanden of een krediettermijn van 12 maanden. Categorie D is een uitzonderingscategorie waar op dit moment alleen Griekenland zich in bevindt; risico's op landen in deze categorie worden door de Europese Commissie niet marktbaar geacht zodat alle risico's door ECA's verzekerd mogen worden.

De grenzen in de risicodracht worden bewust scherper gesteld dan de daadwerkelijke *risk appetite* van de private markt noodzaakt. Dat wil zeggen dat sommige kortlopende risico's in de praktijk helemaal niet verzekerd kunnen worden op de private markt – dit geldt met name voor de categorie C – maar dat deze volgens het "nee, tenzij"-beginsel niet zonder meer verzekerd kunnen worden door de staat. Over dergelijke risico's wordt op *case-by-case*-basis een besluit genomen. Tevens is deze indeling duidelijk scherper dan de EU-Mededeling kort toestaat.

Het mooie aan de risicodracht is de prikkelwerking. Indien private partijen – verzekeraars, banken – van mening zijn dat de staat zich begeeft in risico's die zij (winstgevend) kunnen verzekeren, kunnen en zullen zij dit aangeven bij de staat en zal de risicodracht worden aangepast.

Met het oog op het bereiken van een internationaal gelijkwaardig speelveld is het dus van belang dat de Nederlandse overheid tegen de internationaal overeengekomen voorwaarden publieke exportkredietverzekeringen aanbiedt. Zodoende worden Nederlandse exporteurs in staat gesteld tegen vergelijkbare verzekerings- en financieringsvoorwaarden te concurreren met buitenlandse partijen.

2.4 Internationale afspraken, juridisch kader en het level playing field

In de doelstelling van artikel 5 staat dat de Nederlandse staat streeft naar het creëren en handhaven van een internationaal gelijkwaardig speelveld (of level playing field). Er is een getrappt internationaal afsprakenkader opgesteld om ongewenste concurrentie in de vorm van een *race to the bottom* te voorkomen: via het subsidieverbod van de WTO en de gelegitimeerde uitzondering hierop, de *Arrangement on officially supported export credits* (verder: de Arrangement) tussen de participanten, naar de EU-Verordening die deze afspraken voor EU-lidstaten bindend maakt. De Arrangement wordt vaak benoemd als OESO-afpraak, maar strikt genomen is dit niet juist. De Arrangement is weliswaar in eerste instantie overeengekomen tussen de leden van de OESO, maar de Arrangement is geen regeling van de OESO. Het OESO-secretariaat verricht uitsluitend ondersteunende werkzaamheden voor alles dat samenhangt met de Arrangement. Enkele leden van de OESO nemen niet deel aan de Arrangement en zijn er dus ook niet aan gebonden: Chili, IJsland (die beide geen ECA hebben), Israël en Mexico. De deelnemers aan de Arrangement, participanten genoemd, zijn Australië, Canada, de EU, Japan, Zuid-Korea, Nieuw-Zeeland, Noorwegen, Zwitserland en de VS.¹⁹ In Box 2.4 wordt het juridische kader nader toegelicht. Sinds 2012 wordt binnen het kader van de zogeheten *International Working Group* (IWG) onderhandeld over een mogelijk nieuw internationaal afsprakenkader voor de ekv. Dit kan de opvolger worden van de huidige Arrangement. De onderhandelingen vinden plaats tussen de EU, de VS, China en Brazilië, met daar omheen een groep participanten en niet-participanten als Rusland, Zuid-Afrika,

¹⁸ Zoals in box 2.2 is beschreven zullen private verzekeraars een aanzienlijk deel van hun uitstaand risico herverzekeren. Wanneer de herverzekeringcapaciteit op een land beperkt is zal dit daarom doorwerken in de verzekeringsbereidheid van een private verzekeraar.

¹⁹ Andersom zijn dus sommige landen wel gebonden aan de Arrangement maar geen lid van de OESO: de EU-lidstaten Bulgarije, Cyprus, Litouwen, Malta, Kroatië, Roemenië

India, Indonesië, Maleisië, Turkije en Israël. Gezien het belang van deze nieuwe afspraken voor het realiseren van een internationaal gelijkwaardig speelveld heeft Nederland vanaf het begin de Europese Commissie, die namens de EU onderhandelt, intensief ondersteund. Inmiddels zijn er tien onderhandelingsrondes geweest en het ziet er niet naar uit dat het proces snel zal worden afgerond.

Box 2.4: Internationaal en nationaal juridisch kader van de ekv

WTO

De WTO verbiedt in artikel 3 van de *Agreement on subsidies and countervailing measures* het verstekken van subsidies.²⁰ Dat zou betekenen dat ekv verboden zou zijn. In bijlage I, sub k, is evenwel voor ekv een uitzondering op dit verbod opgenomen. Als minimaal twaalf leden van het WTO-Verdrag een internationaal verdrag over ekv sluiten, wordt de conform dit internationaal verdrag verleende ekv niet gezien als een subsidie. Met de Arrangement wordt voldaan aan deze voorwaarde.

The Arrangement on officially supported export credits

De Arrangement biedt dus de zogeheten 'safe haven' die de WTO *Agreement on subsidies and countervailing measures* noodzaakt. Daarmee wordt tussen de deelnemende partijen, participanten geheten, voorzien in een *level playing field*. De Arrangement is een *gentlemen's agreement* en is derhalve formeel niet bindend voor de leden. De Arrangement stelt regels voor de maximale 'official support': hieronder wordt verstaan exportkredietverzekering en -garantie, directe financiering en rentesteun. Voor sommige sectoren geldt een apart regime: vliegtuigen,²¹ kerncentrales, schepen, klimaat- en waterprojecten, spoorweginfrastructuur en kolencentrales. De Arrangement biedt afspraken over maximumlooptijden en minimumpremies. Ook bestaat er een apart regime voor projectfinanciering. Daarnaast biedt de Arrangement regels op het terrein van gebonden hulp.

EU

Verordening

In EU-Verordening 1233/2011 zijn de afspraken uit de Arrangement omgezet in EU-regelgeving en daarmee juridisch bindend verklaard voor de EU-lidstaten. Alle lidstaten zijn dus gehouden zich bij de ekv binnen de grenzen van de Arrangement te begeven. Uit deze Verordening vloeit een aantal Mededelingen voort. De Mededeling van de Commissie aan de lidstaten inzake de toepassing van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op kortlopende exportkredietverzekering (de "Mededeling kort") is hiervan de belangrijkste. Verzekering van kortdurende risico's (dat wil zeggen korter dan twee jaar) op EU-lidstaten, Australië, Canada, IJsland, Japan, Nieuw-Zeeland, Noorwegen, de VS en Zwitserland wordt hierin verboden voor ECA's van EU-landen, tenzij dit expliciet wordt toegestaan. Verder heeft de EU een tweetal richtlijnen op ekv-gebied vastgesteld. Hierin wordt een aantal zaken geregeld waaronder het herverzekeren tussen ECA's.²²

Staatssteunkader

Behalve de specifieke regelingen op het terrein van exportkredietverzekering is in de EU ook altijd het staatssteunkader relevant (art. 107 en 108 van het VwEU). Niet alle onderdelen van het ekv-instrumentarium zijn gereguleerd in de Arrangement en in de EU-regelingen voor de ekv. In dat

²⁰ [Agreement on subsidies and countervailing measures](#)

²¹ Aan de *Sector Understanding on Export Credits for Civil Aircraft* nemen niet alleen de leden van de Arrangement deel, maar ook Brazilië. Het Braziliaanse Embraer is een van de grootste producenten van vliegtuigen voor de burgerluchtvaart.

²² Richtlijn 98/29/EG van de Raad van 7 mei 1998 betreffende de harmonisatie van de voornaamste bepalingen inzake de exportkredietverzekering op middellange en lange termijn; en de Richtlijn 84/568/EEG van 27 november 1984 betreffende de wederzijdse verplichtingen van de voor rekening of met steun van de Lid-Staten, of de in plaats van dergelijke instellingen optredende overheidsdiensten, bij gezamenlijke verzekering van een transactie die een of meer onderleveranties uit een of meer Lid-Staten van de Europese Gemeenschappen bevat.

geval bieden de mededelingen voortvloeiend uit deze artikelen uitkomst.

Nationale regelgeving

Kaderwet financiële verstrekkingen Financiën

De bevoegdheid van de minister van Financiën om verzekeringen aan te gaan zijn geregeld in de zogeheten Kaderwet Financiële Verstrekkingen. In het Besluit bekendmaking taak staatssecretaris Financiën van 7 november 2012 is gemeld dat deze portefeuille behoort tot de taken van de staatssecretaris van Financiën. De laatste wijziging van de Kaderwet dateert van 19 november 2014.

Onder de paraplu van de Kaderwet valt nog een aantal lagere regelingen, zoals de Regeling Investeringsverzekering die specifiek op dat product ziet. Een ander voorbeeld is de Regeling Rijkscommissie voor export die ziet op de instelling van een overlegorgaan tussen overheid en exporteurs om binnen de kaders een goed werkend instrumentarium te bieden. De Regeling uitvoering EKI ten slotte is de meest uitvoerige regeling. Hierin zijn ook de twee EU-richtlijnen geïmplementeerd.

Begroting(swet)

In artikel 5 van begroting IX van het ministerie van Financiën wordt jaarlijks vastgesteld tot welk bedrag aan nieuwe verplichtingen de staatssecretaris van Financiën mag aangaan en welke uitgaven en inkomsten voor het komende jaar worden verwacht.

De Arrangement vormt in de praktijk veruit het belangrijkste kader voor het aanbieden van publieke ekv. De EU heeft deze immers één-op-één overgenomen; het staatssteunkader dat daarnaast voor EU-lidstaten geldt heeft vooral aanvullende consequenties voor faciliteiten die niet onder de Arrangement vallen, zoals – in Nederland – de werkkapitaaldekking en de *fair calling facility*. In hoofdstuk 6 zal nader worden ingegaan op de Arrangement-bepalingen over kostendekkendheid van de faciliteit.

Belangrijke afspraken uit de Arrangement zijn de gedetailleerde voorwaarden waaraan exportkredieten moeten voldoen, betrekking hebbende op de looptijd van het krediet, op premies en op betalingsvoorwaarden. Volgens de Arrangement mag de looptijd van een krediet niet de levensduur van de (kapitaal)goederen overschrijden en moet de looptijd samenhangen met de aard van het product of de dienst. Een onrealistisch lang krediet is door de lage jaarlijkse 'schuldendienst' aantrekkelijk voor de debiteur en leidt daardoor tot oneerlijke concurrentie. De maximumlooptijd van het krediet varieert van vijf tot – in uitzonderlijke gevallen – achttien jaar, afhankelijk van het product of de dienst. Voor schepen kan bijvoorbeeld tot twaalf jaar worden gegaan en voor zaken die bijdragen aan het aanpassen aan klimaatverandering ('adaptatie') zelfs tot maximaal achttien jaar, zie box 2.5.

Box 2.5: Afspraken over klimaatadaptatie

Binnen het kader van de Arrangement zijn in de afgelopen jaren diverse voorzieningen getroffen die gunstige condities mogelijk maken voor het verlenen van ekv voor producten die bijdragen aan het mitigeren van CO₂-uitstoot. Zo biedt de zogeheten *Sector Understanding on export credits for renewable energy, climate mitigation and adaptation and water projects* langere terugbetalingstermijnen voor de exportondersteuning van duurzame energiesectoren zoals wind- en zonne-energie. Op Nederlands initiatief zijn in 2014 ook de mogelijkheden voor het verlenen van ekv ten behoeve van adaptatieprojecten zoals kustbescherming verruimd, een terrein waar het Nederlands bedrijfsleven vanouds een vooraanstaande rol heeft.

De in OESO-verband overeengekomen minimumpremies zijn van evident belang voor het voorkomen van concurrentievervalsing.²³ De premies dienen ten eerste het onderliggende risico te

²³ Ten overvloede: ECA's concurreren niet direct met elkaar, aangezien publieke ekv's doorgaans alleen export uit het eigen land kunnen verzekeren. De voorwaarden die een ECA biedt aan een exporteur en de financierende bank zijn echter van grote invloed op de

reflecteren en ten tweede bij te dragen aan kostendekkendheid van de faciliteit (wat overigens feitelijk hetzelfde is). Hiertoe heeft de OESO de landen naar betalingsrisico ingedeeld in zeven categorieën, van landenklasse 1 (relatief goed risico) tot landenklasse 7 (relatief slecht risico). Binnen een land moet vervolgens een classificatie worden toegekend aan een debiteur: van SOV als beste risico voor een 'monetaire autoriteit' (centrale bank of ministerie van Financiën), via onder meer CC1 (kan een lagere overheidsinstelling zijn) tot CC5 voor de slechtste risico's in een land. Deze debiteuren classificatie wordt bij voorkeur bepaald met een 'externe *letter rating*' (van de *rating agencies* Standard & Poor's, Moody's of Fitch). Als er geen externe *letter rating* beschikbaar is, mogen ECA's zelf vaststellen welke rating moet worden toegekend aan een debiteur. Atradius hanteert hiervoor het zogeheten *Buyer Rating Model*. Naarmate de kredietwaardigheid zich slechter verhoudt tot die van de centrale overheid wordt de classificatie lager – en de minimumpremie dus hoger. In uitzonderlijke gevallen kan de kredietwaardigheid van een debiteur beter zijn dan die van de centrale overheid, bijvoorbeeld als de inkomsten van een bedrijf vooral in een ander land dan de officiële vestigingsplaats worden gegenereerd. Met behulp van de landenklasse en de debiteuren categorie wordt de premie voor een transactie berekend. Andere factoren die bij deze berekening worden meegenomen zijn de looptijd van een transactie en eventueel verkregen zekerheden zoals een onderpand. Voor de berekening van de premie wordt een internationaal afgesproken systematiek gehanteerd.

Een bijzondere categorie vormen de OESO-landen zelf (en de overige eurolanden). Voorheen werden deze landen wel aangeduid als landenklasse-0-landen, tegenwoordig als *market benchmark countries* (MBC). Voor transacties op deze landen zijn in de Arrangement (nog) geen gespecificeerde minimumpremie-afspraken opgenomen. Wel is de afspraak gemaakt dat premies voor dergelijke transacties afgeleid dienen te zijn van een marktconforme prijs. Aangezien de markt dit type verzekeringen niet aanbiedt gaat het hierbij om een theoretische exercitie. Op dit moment wordt er gewerkt aan een model waarbij de minimumprijzen gebaseerd zijn op de hoogte van *bond spreads*²⁴ (als marktindicator) en daarnaast ook op het verwachte verlies (*expected loss*) van transacties met bepaalde kenmerken. Tijdens het Nederlandse EU-voorzitterschap in het eerste halfjaar van 2016 is hierover tussen de participanten een principe-akkoord bereikt, zodat dit nieuwe model naar verwachting in november 2016 in de Arrangement zal worden opgenomen. De inwerkintreding zal waarschijnlijk in februari 2017 plaatsvinden. Voor Nederland en de andere EU-landen is dit een belangrijke ontwikkeling die bijdraagt aan het verbeteren van een level playing field, met name omdat ruim 70% van alle transacties op MBC binnen de EU plaatsvindt.²⁵

Ook betalingsvoorwaarden zijn gereguleerd. Het gaat dan bijvoorbeeld om de in beginsel verplichte aanbetaling van 15% die een debiteur moet verrichten. Een andere belangrijke voorwaarde is dat zogeheten lokale kosten – kosten die door lokale aannemers of andere betrokken partijen worden gemaakt – normaal 15% maar hooguit 30% van het verzekerde bedrag aan financiering mogen uitmaken.

Voor sommige landen geldt een zogeheten concessionaliteitsvereiste. Dit zijn landen met een problematische schuldpositie, waarvoor een *debt sustainability framework* (DSF) is afgesproken in IMF-verband. Binnen de OESO zijn hier afspraken over gemaakt: *the principles and guidelines to promote sustainable lending practices in the provision of official export credits to low income countries*.²⁶ Om te voorkomen dat deze landen hun schulden niet meer kunnen voldoen moeten leningen een 'zacht' karakter hebben, dus een lange(re) looptijd of lage(re) rentevoet. Vaak hebben landen wel een *non-concessional borrowing limit*, dus tot een bepaald bedrag mogen niet-concessionele leningen worden verstrekt.

concurrentiepositie van een exporteur. De premies voor een financieringsverzekering kunnen oplopen tot meer dan 10% van het leningbedrag en vormen dus een substantiële factor in de prijs die een debiteur uiteindelijk moet betalen. Het bieden van aantrekkelijke voorwaarden aan de eigen exporteurs kan gezien worden als een vorm van indirecte concurrentie tussen ECA's.

²⁴ Een *bond spread* of *yield spread* is het verschil tussen de rente die een partij (overheid of bedrijf) op basis van marktprijzen betaalt op een obligatie met een bepaalde looptijd ten opzichte van de rente op een zeer veilig geachte obligatie met eenzelfde looptijd, bijvoorbeeld van de Duitse of Amerikaanse overheid.

²⁵ Dit betreft uiteraard alleen transacties die niet volgens de Mededeling kort (box 2.2) zijn verboden.

²⁶ [The principles and guidelines to promote sustainable lending practices in the provision of official export credits to low income countries](#)

De Arrangement is een *gentlemen's agreement*. Dat betekent dat men elkaars handelen moet kunnen beoordelen en transparantie noodzakelijk is over het handelen van de deelnemers aan de Arrangement. Als landen transacties buiten de standaard bandbreedte willen doen, dan informeren zij hierover de andere participanten met een notificatie. Het kan bijvoorbeeld gaan om een langere termijn of een hoger percentage lokale kosten dan het standaardmaximum van 15%. Landen hebben tot slot de mogelijkheid om afwijkende voorwaarden te *matchen* voor hun eigen exporteur.

Een bijkomend voordeel van harmonisatie van verzekeringsvoorwaarden is dat hierdoor herverzekeren tussen ECA's eenvoudiger wordt. Dit herverzekeren gebeurt veelvuldig, zeker binnen de EU. Mede door de interne markt zijn er vaak transacties waarbij een deel van de productie van een kapitaalgoed in een andere EU-lidstaat dan die van de exporteur plaatsvindt of waarbij substantiële deelleveringen afkomstig zijn uit een ander land. Voor Nederland kan hierbij bijvoorbeeld gedacht worden aan Nederlandse schepen waarvan de motoren uit een ander land komen. Herverzekering is dan om drie redenen aantrekkelijk: ten eerste wordt het uitstaande risico voor het land waar de exporteur gevestigd is beperkt in omvang, ten tweede komt het verzekerde bedrag beter overeen met de daadwerkelijke export van het betreffende land en ten derde zijn er als er schade optreedt meer betrokken ECA's, wat bijvoorbeeld in de Club van Parijs – als het een overheidsdebiteur betreft – eerder tot gezamenlijke actie kan leiden. De ECA van het land van de exporteur die de grootste bijdrage levert blijft wel altijd de penvoerder. Tegenover de afname van het uitstaande risico door herverzekering staat uiteraard ook het afstaan van premie-inkomsten aan de herverzekerende ECA. De Nederlandse staat sluit soms een herverzekering af bij ICIEC,²⁷ een samenwerkingsverband van Arabische landen. Indien een exportkredietverzekering wordt verleend aan een islamitisch of Arabisch land kan deze herverzekeraar helpen om bij betalingsproblemen effectief druk te kunnen uitoefenen.

Zoals in de begroting van het ministerie van Financiën staat vermeld wordt ten behoeve van de exporteurs en banken jaarlijks een benchmark opgesteld waarin de Nederlandse ekv wordt vergeleken met die van buitenlandse ECA's. In hoofdstuk 5 wordt hier nader op ingegaan.

Financiering

Het voorafgaande heeft uitsluitend betrekking op de afspraken die in het kader van de Arrangement zijn gemaakt over het aanbieden van exportkredietverzekeringen. De Arrangement bevat ook afspraken over het aanbieden of faciliteren van exportfinanciering. Nederland doet dit niet. In de beleidsdoorlichting ekg wordt hier uitgebreid op ingegaan.²⁸ In principe is er een goed functionerende markt voor het aanbieden van exportfinanciering; met de zekerheid van een financieringsverzekering kunnen banken – niet noodzakelijkerwijs Nederlandse – voorzien in de vraag van exporteurs om een exportkrediet te verschaffen aan buitenlandse debiteuren. In de nasleep van de financiële crisis waren er wel signalen dat het moeilijker werd om aan krediet te komen. Daarom is toen de ekg ingevoerd, die na een moeizame start en na noodzakelijke aanpassingen in de productvoorwaarden goed is gaan lopen. Hierdoor kan afdoende worden voorzien in de behoefte van Nederlandse bedrijven voor financiering en is het niet nodig en niet wenselijk voor de Nederlandse overheid om actief te worden op deze markt. Een voordeel van dit model is dat bij het tot stand komen van financiering gebruik kan worden gemaakt van de kennis en de risico-inschatting van de private sector.

De afspraken in de Arrangement over financiering hebben vooral betrekking op de minimum vaste rente die in rekening moet worden gebracht: de zogeheten *Commercial Interest Reference Rate* (CIRR). Deze minimumrente heeft hetzelfde doel als de minimumpremie-afspraken: het tegengaan van oneerlijke concurrentie op basis van rentetarieven. De CIRR voor de euro wordt maandelijks vastgesteld en is gebaseerd op de drie meest kredietwaardige overheidsobligaties in de eurozone, verhoogd met een opslag van 100 basispunten.²⁹ Er wordt gewerkt met een 3-tier-systeem waarbij

²⁷ Islamic Corporation for the insurance of Investment and Export Credit, zie voor meer informatie bijvoorbeeld en.wikipedia.org/wiki/Islamic_Development_Bank.

²⁸ Kamerstukken II 2014-2015, 31935 nr. 14

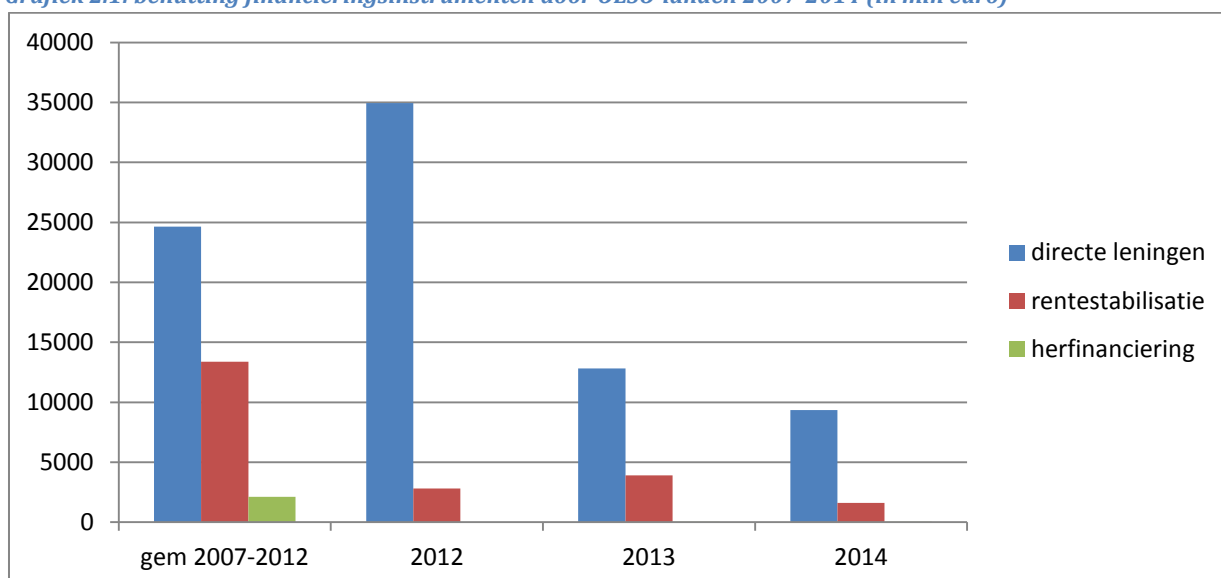
²⁹ Een basispunt is 1/100 procent.

dus steeds drie tarieven worden vastgesteld: een voor kredieten tot vijf jaar, een voor kredieten tussen 5 en 8½ jaar en een voor kredieten langer dan 8½ jaar.

De CIRR kan op verschillende manieren worden ingezet. De variant met de meest ingrijpende vorm van overheidsinterventie is wanneer de overheid zelf financiering aanbiedt (*direct lending*). Exporteurs hebben dan geen bank meer nodig maar kunnen rechtstreeks met de overheid zaken doen. De andere twee varianten zijn herfinanciering, waarbij de overheid een bank die een exportkrediet verschaft van financiering voorziet tegen CIRR, en een rentestabilisatie of -egalisatieschema, waarbij de overheid het verschil vergoedt aan een bank tussen het CIRR-tarief dat de buitenlandse afnemer betaalt en de financieringskosten van de bank.³⁰ Nederland biedt zoals gemeld geen van deze opties aan.

Veel OESO-landen bieden CIRR-mogelijkheden aan. Opvallend is echter dat de afgelopen jaren het gebruik van dergelijke instrumenten in hoog tempo is afgenomen. In grafiek 2.1 wordt voor de hele OESO in kaart gebracht hoeveel de verschillende vormen van financiering tegen CIRR zijn gebruikt sinds 2007. Na een piek in 2012 zien we een snelle daling van de directe leningen en het vrijwel verdwijnen van herfinanciering.

Grafiek 2.1: benutting financieringsinstrumenten door OESO-landen 2007-2014 (in mln euro)



Deze snelle daling van directe financiering is waarschijnlijk eenvoudig verklaarbaar. Zoals omschreven is de CIRR gebaseerd op de drie meest kredietwaardige eurozone-obligaties verhoogd met 100 basispunten. Door de lage rentetarieven van de laatste jaren zijn de rentes die veel banken in de EU kunnen bieden voor ekv-gedekte exporttransacties lager en dus aantrekkelijker voor alle betrokken partijen. Uit een analyse die vorig jaar voor de jaarlijkse benchmark is gemaakt bleek dat Nederlandse banken de afgelopen jaren goedkoper financiering hebben kunnen aanbieden dan CIRR. Los van de vraag of het wenselijk zou zijn dat de Nederlandse staat een CIRR-instrument aanbiedt is het in de huidige omstandigheden dus niet zo dat Nederlandse exporteurs op een achterstand staan omdat een dergelijk loket ontbreekt.

2.5 Mvo-afspraken

In OESO-verband zijn niet alleen afspraken gemaakt over de financiële aspecten van transacties, maar ook over toetsing van milieu- en sociale aspecten: de zogeheten Common Approaches.³¹ Aan deze afspraken wordt vaak gerefereerd als 'mvo-beleid.' Deze afspraken zijn bedoeld om ervoor te

³⁰ Bij rentestabilisatie wordt alleen het verschil vergoed als de bank zich duurder financiert dan CIRR, bij egalisatie moet de bank ook het verschil terugbetalen aan de overheid als de bank zich goedkoper financiert dan CIRR.

³¹ [Recommendation of the Council on Common Approaches for Officially Supported Export Credits and Environmental and Social Due Diligence \(the "Common Approaches"\), as adopted by the OECD Council on Thursday 28 June 2012.](#)

zorgen dat projecten voldoen aan zowel lokale als internationale wet- en regelgeving. Zodoende wordt voorkomen dat concurrentievervalsing optreedt doordat een bedrijf uit land X wel geacht wordt zich aan bijvoorbeeld milieuregels te houden en een bedrijf uit land Y niet. De OESO-afspraken bepalen onder meer dat transacties, of eigenlijk projecten waarvoor transacties bedoeld zijn, worden ingedeeld in drie categorieën: 'A' voor projecten met potentieel grote nadelige milieu- en sociale gevolgen, 'B' voor projecten met potentieel substantiële nadelige milieu- en sociale effecten, en 'C' voor projecten met minimale verwachte milieu- en sociale effecten. Voor A-projecten moet de zwaarste toets worden verricht, waarbij de exporteur verplicht is een milieueffectrapportage (*Environmental and Social Impact Assessment*, ESIA) te overleggen. Indien een project betrekking heeft op gevoelige sectoren vindt toetsing ook plaats onder het drempelbedrag van tien miljoen SDR. Als leidraad bij de toetsing voor een ekv worden doorgaans de zogeheten *IFC Performance Standards* gebruikt.³² Soms worden aanvullende richtlijnen gehanteerd, zie hiervoor het mvo-beleidsdocument waarin het Nederlandse mvo-beleid staat beschreven.³³ De acht standaarden van IFC hebben onder meer betrekking op arbeidsnormen, gemeenschapswelzijn, landverwerving en onvrijwillige herhuisvesting, behoud van biodiversiteit en natuurlijke hulpbronnen, en bescherming van inheemse bevolkingsgroepen en van cultureel erfgoed.

In Nederland wordt in het kader van de ekv veel aandacht besteed aan de uitvoering van het mvo-beleid. Transacties waarvan vooraf duidelijk is dat ze per saldo een negatief effect zullen hebben op milieu, sociale omstandigheden of mensenrechten worden niet in verzekering genomen. ADSB heeft een aantal mvo-deskundigen in dienst die aan de hand van de beschreven categorieën zelfstandig toetsen. ADSB is doorgaans dus niet afhankelijk van ingehuurde derden. Tegelijkertijd is het belangrijk om te onderstrepen dat een exportkredietverzekeraar nauwelijks invloed kan uitoefenen op een project, anders dan een financier. Een exportkredietverzekeraar komt immers pas in beeld als schade is opgetreden, en heeft dan bovendien een geschil met de opdrachtgever bij wie de verzekeraar de geleden schade probeert te verhalen. Daarom is het belangrijk om vooraf streng te toetsen. Dit ligt iets anders bij een ECA die niet alleen verzekert maar ook exportkrediet verschaft; deze heeft als financier meer invloed op de opdrachtgever of exporteur. Een andere uitzondering treedt op bij projectfinanciering; daar is het eerder mogelijk als exportkredietverzekeraar om invloed uit te oefenen. Bij projectfinanciering van een A-project worden daarom gedurende de looptijd van het krediet de milieu- en sociale effecten gemonitord door de ECA's.

In een aantal opzichten gaat Nederland verder dan de internationale afspraken. Op basis van OESO-regels hoeven alleen transacties te worden getoetst met een krediettermijn van ten minste twee jaar (waarop dus ook de *Common Arrangement* van toepassing is), terwijl in Nederland ook transacties zonder of met een korte krediettermijn worden getoetst aan de hand van de OESO-regels. De OESO-grens ligt bovendien bij projecten van ten minste tien miljoen SDR,³⁴ wat in het Nederlandse mvo-beleid is vertaald naar tien miljoen euro. Nederland zet zich in internationaal overleg, dat wil zeggen in de EU, bij de OESO en in de IWG, in om de regels dusdanig aan te scherpen dat ook de andere landen de standaarden gaan toepassen op kortlopende transacties.

In een aantal gevallen zal een zogenaamde marginale beoordeling (M-categorie) worden uitgevoerd. Het gaat hierbij om bijvoorbeeld een levering aan een bestaande operatie die niet significant wijzigt of projecten zonder projectlocatie (zoals een schip). De marginale beoordeling richt zich op de reputatie van de exporteur en de afnemer op het gebied van milieu, veiligheid en gezondheid (HSE) en indien nodig volgt een beperkte beoordeling van het project. Indien duidelijk is waarvoor het *moveable object* wordt ingezet vindt de toetsing afhankelijk van de potentiële gevolgen plaats als ware het een A-, B- of C-project. Een transactie – of project – komt voor verzekering in aanmerking indien naar verwachting het saldo van milieu- en sociale effecten niet

³² IFC is een onderdeel van de Wereldbankgroep dat kredieten verleent ter stimulering van de private sector in ontwikkelingslanden. De *IFC Performance Standards* zijn de standaarden die IFC gebruikt bij de toetsing van projecten waaraan IFC overweegt leningen te verstrekken.

³³ Kamerstukken II 2012-2013, 26485 nr. 146

³⁴ *Special Drawing Rights*, de rekeneenheid van het IMF – strikt genomen certificaten die binnen het Bretton-Woodssysteem inwisselbaar zijn voor goud. Tien miljoen SDR komt op het moment van schrijven overeen met €12,5 miljoen.

negatief is. Het kan dus best zijn dat er op sommige aspecten negatieve effecten te verwachten zijn. Zo is bijvoorbeeld bij aannemerijwerken (tijdelijke) geluidsoverlast bijna onvermijdelijk en bij baggerwerkzaamheden zullen er doorgaans gevolgen zijn voor de visstand. Dergelijke transacties kunnen dan ook alleen worden goedgekeurd als daar positieve effecten tegenover staan die opwegen tegen de negatieve effecten. Strikt genomen schrijven de OESO-regels alleen voor dat toetsing van projecten moet plaatsvinden, niet dat deze toetsing een positieve uitkomst moet hebben. In Nederland is dat laatste wel zo. De ekv heeft als doelstelling echter het bevorderen van export, waarbij het voorkomen van negatieve effecten op milieu- en sociaal gebied een belangrijke randvoorwaarde is. Dat geldt ook voor het DGGF (zie box 2.6), waarbij de ontwikkeling van het bestemmingsland eveneens een belangrijk doel vormt naast exportbevordering.

Box 2.6: Het Dutch Good Growth Fund (DGGF)

Sinds 1 juli 2014 biedt het ministerie van Buitenlandse Zaken het *Dutch Good Growth Fund* (DGGF) aan met als doelstelling het financieel ondersteunen van het midden- en kleinbedrijf in Nederland en in de DGGF-landen om met eigentijdse oplossingen bij te dragen aan duurzame economische ontwikkeling.³⁵ Het DGGF bestaat uit drie zogeheten sporen:

- 1) Het bevorderen van investeringen door Nederlandse bedrijven, met name het midden- en kleinbedrijf, in lage- en middeninkomenslanden;
- 2) Het ondersteunen van investeringen in het midden- en kleinbedrijf in lage- en middeninkomenslanden;
- 3) Het ondersteunen van ontwikkelingsrelevante export door Nederlandse bedrijven, met name het midden- en kleinbedrijf, in lage- en middeninkomenslanden.

Het eerste twee spoor wordt uitgevoerd door RVO, het tweede spoor door PWC/Triple Jump en het derde spoor door ADSB. Spoor 3 van de DGGF-faciliteit lijkt op de ekv en daarom is de uitvoering ook belegd bij ADSB. Het gaat immers eveneens om exporttransacties van kapitaalgoederen en om verzekering van de betalingsrisico's. Transacties komen pas in aanmerking voor het DGGF als ze niet in aanmerking komen voor de reguliere ekv. Voorwaarden waaraan exporteurs en transacties moeten voldoen zijn:

- De exporteur moet een Nederlandse mkb'er zijn die voldoet aan het imvo-kader voor internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen.
- De maximale schade van de transactie mag niet meer bedragen dan €15 miljoen.
- De transactie is in beginsel rendabel.
- Het bestemmingsland moet zijn opgenomen op een lijst van bestemmingslanden.³⁶
- De transactie draagt bij aan een duurzame economische ontwikkeling van het bestemmingsland. Dit betekent dat de transactie een bijdrage levert aan de lokale werkgelegenheid, productiecapaciteit en/of aan kennisoverdracht.

Het DGGF heeft dus een tweeledige doelstelling: de transactie moet zowel goed zijn voor de mkb-exporteur (die een mogelijke transactie anders immers ook niet zal aanbieden voor verzekering) als voor de economische ontwikkeling in het bestemmingsland. Mvo-normen zijn net als bij de ekv een belangrijke randvoorwaarde. Eventuele schades uit hoofde van DGGF-spoor 3 komen ten laste van de begroting van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking. Het DGGF biedt ten slotte een mogelijkheid die de ekv niet kent. Voor bedragen tot €2 miljoen kan financiering worden geboden door wissels op promessen te bevoorschotten.

Omkoping

De staat wil omkoping uiteraard zoveel mogelijk voorkomen, en indien omkoping toch heeft plaatsgevonden zo effectief mogelijk bestrijden. Het beleid van de ekv met betrekking tot

³⁵ Besluit van de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking van 10 juni 2014, nr. MINBUZA-2014.304011, tot vaststelling van beleidsregels voor het verstrekken van subsidie in het kader van onderdeel 1 van het Dutch Good Growth Fund.

³⁶ www.dggf.nl/landenlijst

omkoping ziet dan ook zowel op preventie als op handhaving. Toetsing van omkopingsrisico's is een belangrijk onderdeel van de behandeling van een verzekeringsaanvraag. Indien een aspirant-verzekerde op een of andere wijze in het verleden betrokken is geweest bij een omkopingsaffaire wordt deze toetsing verder verzaamd. Wanneer blijkt dat op de voorgelegde transactie omkoping heeft plaatsgevonden door een van de betrokken partijen, zal de Nederlandse staat die transactie niet in verzekering nemen. Bovendien heeft de Nederlandse staat zich in OESO-verband gecommitteerd om bij serieuze verdenking van omkoping aangifte te doen.³⁷ In het Nederlandse Wetboek van Strafvordering is een bepaling opgenomen dat ambtenaren bij kennis van (passieve) omkoping aangifte moeten doen.³⁸

Bij de toets op mogelijke omkoping wordt niet alleen de verzekerde getoetst, maar ook andere betrokken partijen zoals debiteur, garant en agent. Bij exporttransacties wordt vaak gewerkt met zogeheten agenten, die in het bestemmingsland een rol als intermediair vervullen met bijvoorbeeld opdrachtgevers, overheden of lokale onderaannemers. Omdat bij transacties waarbij een agent is betrokken een verhoogd risico op omkoping bestaat, wordt extra goed gekeken naar dergelijke transacties. Ook zijn in het beleid strenge maxima opgenomen voor de commissies die aan deze agenten worden betaald. Bovendien moet altijd worden omschreven welke werkzaamheden zijn verricht voor deze betalingen, waarbij de werkzaamheden in redelijke verhouding moeten staan tot de betaling.

De afgelopen tijd is het beleid ten aanzien van omkoping en compliance aangescherpt. Waar voorheen voornamelijk aan aspirant-verzekerden werd gevraagd om te verklaren dat geen omkoping had plaatsgevonden, zal Atradius DSB nu meer toetsen op basis van eigen bevindingen tijdens het acceptatieproces. Verder is een drietal procedures gestandaardiseerd, zodat de toetsing meer gestructureerd en meer *risk based* plaatsvindt. Zo is er een jaarlijkse *customer due diligence*, waarbij alle klanten worden gescreend. Onderzocht wordt onder andere of de klant voorkomt op een uitsluitings- of sanctielijst, is veroordeeld of in opspraak is gekomen. Ook is er een *buyer due diligence*. Deze toets op de debiteur wordt bij iedere transactie uitgevoerd. Nieuw is dat dit zal gebeuren op basis van een zogeheten *risk based approach*. Transacties met grote risico's op het vlak van omkoping zullen uitgebreider worden getoetst dan transacties met kleinere risico's. Die risico's kunnen bijvoorbeeld liggen in het gebruik van een agent, de levering van goederen of diensten in of naar een land dat slecht scoort op de lijst van Transparency International, transacties waarbij de koper of opdrachtgever een publieke partij is maar waarvoor geen openbare aanbesteding heeft plaatsgevonden, en sectoren waarvan bekend is dat vaak omkoping plaatsvindt. Wanneer gebruik is gemaakt van een agent of andere tussenpersoon zal ook naar de agent een *due diligence* plaatsvinden. Hierbij zal worden onderzocht welke vergoeding de tussenpersoon of agent ontvangt, welke werkzaamheden hij verricht, of die met elkaar in verhouding staan en of de agent ooit is veroordeeld wegens omkoping.

Voorts zal de communicatie omtrent het omkopingsbeleid sterk worden aangepast. De boodschap dat de Nederlandse staat onder geen beding betrokken wenst te zijn bij mogelijke omkoping zal duidelijker op de website van Atradius DSB komen te staan. Ten slotte zal ook in de juridische documentatie, zoals het aanvraagformulier, het omkopingsbeleid prominenter naar voren komen en zullen aspirant-verzekerden moeten verklaren geen omkoping te hebben gepleegd. Nederland zich in OESO-verband in voor het aanscherpen van de *Recommendation on bribery on officially supported export credits*; zo schrijft Nederland met een aantal andere landen een position paper met voorstellen voor wijziging.

³⁷ In het algemeen is dit opgenomen in de [Convention on combating bribery of foreign public officials in international business transactions](#). Voor de ekv is dit bovendien opgenomen in de [Recommendation on bribery and officially supported export credits](#).

³⁸ Artikel 162 Wetboek van Strafvordering.

Hoofdstuk 3: Begrotingsartikel 5 van begroting IX

Het aangrijpingspunt voor deze beleidsdoorlichting is begrotingsartikel 5 van begroting IX. In dit begrotingsartikel worden alle verplichtingen, uitgaven en inkomsten verantwoord die samenhangen met de ekv. Om verscheidene redenen is dit een bijzonder begrotingsartikel binnen het geheel van de rijksbegroting. Met de ekv treedt de staat direct op als verzekeraar voor risico's van private partijen. Meestal is het bij garantieregelingen zo dat de staat garant staat voor bijvoorbeeld een waarborgfonds of als laatste redmiddel wanneer partijen een risico dat zich heeft voorgedaan niet kunnen dragen. Daar is hier geen sprake van, aangezien de staat zelf verzekeraar is.³⁹ Dit heeft ingrijpende consequenties voor de aard van alle financiële stromen op artikel 5. Een ander bijzonder aspect is dat op het artikel zowel omvangrijke uitgaven als inkomsten plaatsvinden. Gezien de internationaal verplichte kostendekkendheid moeten over de lange termijn de inkomsten ten minste gelijk zijn aan de uitgaven. Een laatste bijzonderheid is dat de verplichtingen grotendeels langlopende verplichtingen zijn, waardoor inkomsten en uitgaven sterk asynchroon kunnen lopen. Al deze zaken die in dit hoofdstuk verder worden toegelicht maken dat de interpretatie van de gegevens in het begrotingsartikel relatief ingewikkeld is.

3.1 Garantieplafond

Een belangrijk onderdeel van het begrotingsartikel is het zogeheten garantieplafond. Dit is een administratief gegeven, er is geen rechtstreeks gevolg voor uitgaven of inkomsten van de staat. Het plafond legt een maximum op aan de hoeveelheid nieuwe verplichtingen die de minister – of staatssecretaris – in een jaar kan aangaan. Het huidige garantieplafond biedt de ruimte om ieder jaar voor 10,6 miljard euro aan nieuwe verplichtingen aan te gaan voor de ekv, de investeringsverzekering en voor MIGA. De benutting van het plafond wordt bepaald op basis van de nieuwe verplichtingen die in het betreffende jaar zijn aangegaan. Het gaat hierbij om het totaal aan definitieve (polis) en voorlopige verplichtingen (dekkingstoezegging). Een dekkingstoezegging is immers een juridisch bindende verplichting tot het afgeven van een polis zodra een transactie doorgaat.⁴⁰ De afgelopen jaren is tot twee keer toe een wijziging doorgevoerd in de wijze waarop het garantieplafond wordt gehanteerd. Tot 2014 werden de garantieverplichtingen verantwoord inclusief het maximale vreemdevalutarisico.⁴¹ Deze benadering was echter overdreven prudent, omdat gerekend werd met een uitzonderlijk ongunstige omrekenkoers. Daarom wordt sinds 2014 niet langer het maximale vreemdevalutarisico meegenomen in de garantieverplichtingen, maar worden de nieuwe verplichtingen in vreemde valuta berekend op basis van de wisselkoersen aan het einde van het jaar.⁴² Dit is vergelijkbaar met de berekeningswijze die bij andere internationale garanties (bijvoorbeeld de garantie aan het IMF en aan de Wereldbank) wordt gehanteerd en geeft een realistischer beeld van de risico's. In 2015 werd vervolgens ervoor gekozen om niet langer het saldo van nieuwe en vervallen verplichtingen te hanteren als benutting van het garantieplafond, maar voortaan het totale bedrag aan nieuwe verplichtingen. Er kan immers geen invloed worden uitgeoefend op verplichtingen die in een gegeven jaar vervallen maar uiteraard wel op nieuwe verplichtingen die worden aangegaan. Aangezien het plafond beide keren ongewijzigd bleef, betekende het schonen van vreemdevalutarisico's in 2014 een verruiming van het garantieplafond, terwijl de overgang naar het totaal in plaats van het saldo in 2015 een aanmerkelijke aanscherping van het plafond is.

Het garantieplafond bestaat uit separate plafonds voor 1) de exportkredietverzekeringen en - garanties, 2) de investeringsverzekeringen en 3) MIGA. De eerste categorie beslaat het overgrote deel van de verplichtingen uit hoofde van artikel 5. In tabel 3.1 is de benutting van de separate

³⁹ Voor de stelselherziening was dit overigens niet anders; weliswaar was ADSB toen formeel verzekeraar, maar de staat stond 100% garant en elke schade leidde rechtstreeks tot een uitgave van de staat. Bij spoor 3 van het DGGF neemt de staat dezelfde rol in als bij de ekv.

⁴⁰ In uitzonderlijke gevallen kan een dekkingstoezegging worden voorzien van een zogeheten tekenclausule; dan moet de verzekeraar toestemming geven voor het omzetten van een dekkingstoezegging in een verzekeringsovereenkomst.

⁴¹ Dit vreemdevalutarisico materialiseert zich uitsluitend als de debiteur niet meer aan de betalingsverplichtingen kan voldoen en de valutakoers zich bovendien maximaal negatief heeft ontwikkeld (er is een maximale omrekenkoers opgenomen in de polis). De valutakoers kan zich echter ook positief ontwikkelen, wat bij schade juist leidt tot een lagere uitkering in euro's.

⁴² Jaarverslag IX Financiën 2013, Jaarverslag IX Financiën 2014 en Begroting IX Financiën 2015.

plafonds weergegeven volgens de oude definitie, dat wil zeggen het saldo van oude en nieuwe verplichtingen. In tabel 3.2 is het verloop van de nieuwe verplichtingen op basis van de nieuwe definitie weergegeven.

Tabel 3.1: historisch verloop benutting garantieplafonds begrotingsartikel 5 op basis van saldo oude en nieuwe verplichtingen, 2008 - 2015

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<i>Ekv</i>	5304	-5051*	1199	1118	2943	3524	-7441**	2451
<i>RIV</i>	-229	50	-49	-20	-20	53	-52	-10
<i>MIGA</i>	0	0	0	0	0	0	0	0

*In 2009 werd een eenmalige correctieboeking gedaan. Zonder correctieboeking was de benutting -32 miljoen.

**In 2014 werd een eenmalige correctieboeking gedaan vanwege het aanpassen de berekening van het vreemdevalutarisico (zie pag.31)

Tabel 3.2: historisch verloop nieuwe verplichtingen begrotingsartikel 5, 2008 - 2015

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<i>Ekv</i>	NB*	6516	3824	6014	6970	7332	8882	9517
<i>RIV</i>	NB*	63	54	0	14	62	6	0
<i>MIGA</i>	NB*	0	0	0	0	0	0	0

*Het bedrag voor 2008 viel niet te reproduceren; deze cijfers werden destijds nog niet op vergelijkbare wijze geadministreerd

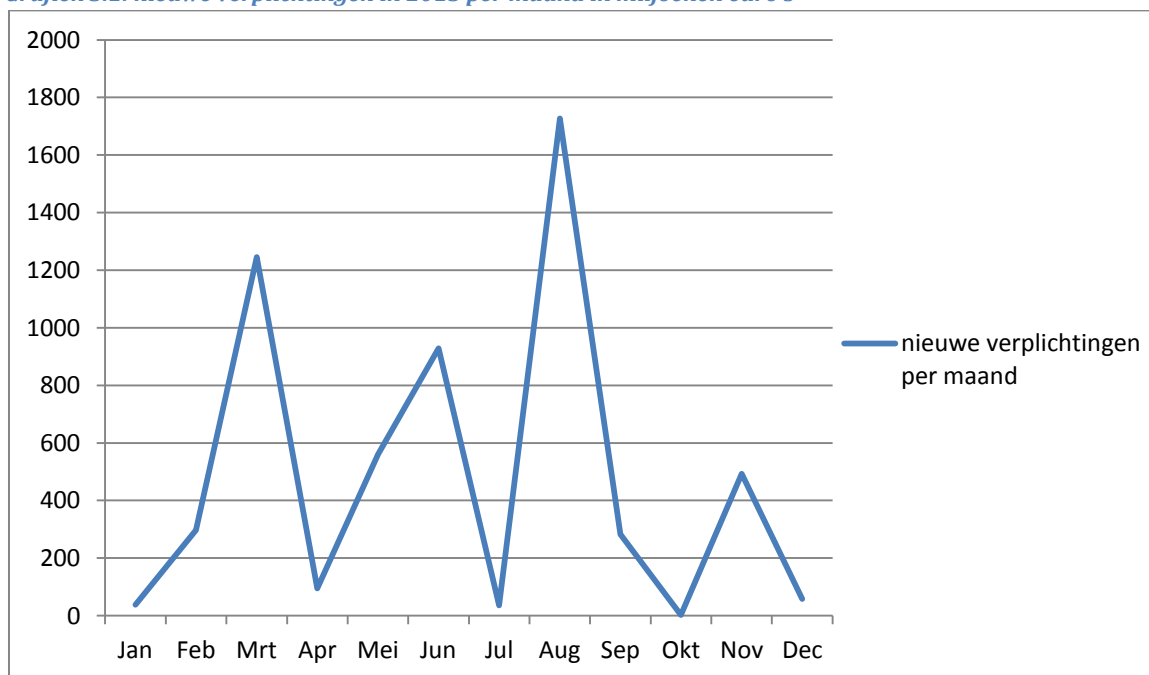
Uit de tabel blijkt dat de ruimte onder de plafonds voor de investeringsverzekering nauwelijks en voor MIGA in het geheel niet wordt benut. De reden voor het hanteren van separate plafonds voor de RIV en voor MIGA is dat het gaat om aparte juridische regelingen. Voor MIGA heeft de staat een herverzekeringsovereenkomst gesloten met dit onderdeel van de Wereldbank. MIGA, of het *Multilateral Investment Guarantee Agency*, verzekert directe buitenlandse investeringen tegen politieke risico's. MIGA heeft met een groot aantal ECA's herverzekeringsovereenkomsten gesloten voor het geval dat MIGA te beperkte financiële ruimte heeft om alle aanvragen te kunnen verzekeren. Dit gebeurt slechts zelden en bovendien maakt MIGA liever gebruik van herverzekeringsopties bij private verzekeraars. Dat de staat een rechtstreekse herverzekeringsovereenkomst met MIGA heeft gesloten is uitzonderlijk; alle andere herverzekeringen van ekv-risico worden gesloten tussen ADSB en ECA's en voor zover de Nederlandse staat hierbij een verplichting aangaat – dat wil zeggen wanneer een Nederlands bestanddeel van een transactie waarbij een buitenlandse ECA penvoerder is wordt herverzekerd via ADSB – worden deze verplichtingen verantwoord onder het 'gewone' plafond voor de ekv. Overigens maken Nederlandse bedrijven slechts beperkt gebruik van MIGA en vaak gaat het dan om Nederlandse financiële instellingen die financiering verschaffen voor buitenlandse projecten, waarbij dus nauwelijks sprake is van een Nederlands belang. De Investeringsverzekering, die ook maar beperkt wordt gebruikt, is juridisch vormgegeven in de Regeling Investeringsverzekering (RIV). Voor beide plafonds geldt dat het feitelijk historisch gegroeide anomalieën zijn, die door de getalsmatige verhoudingen met de gewone ekv en door het beperkte gebruik eerder voor verstoring van het beeld leiden dan tot een beter inzicht in de activiteiten op het begrotingsartikel.

Gedurende de evaluatieperiode is de ruimte onder het garantieplafond voor de exportkredietverzekeringen zowel in absolute zin als in relatieve zin afgenomen. In 2012 is het plafond van 11.332.276 euro –vroeger 25 miljard gulden – afgerond naar 10 miljard euro. Bij de introductie van de ekg is ervoor gekozen om dit onder het bestaande plafond te verantwoorden. De aanvullende benutting van de ekg van het plafond is slechts beperkt, aangezien een ekg altijd gepaard gaat met een financieringsverzekering en het aanvullende risico zeer beperkt is. Het feit dat tegenwoordig niet meer het saldo van vervallen en nieuwe verplichtingen wordt genomen als benutting van het plafond maar het totaal van nieuwe verplichtingen heeft zoals gezegd geleid tot een aanzienlijke verkrapping; overigens is het plafond nog nooit volledig benut. Voor exporteurs zou een beperking door het bereiken van het plafond nadelig zijn, indien dit ertoe zou leiden dat geen ekv meer afgegeven kan worden terwijl buitenlandse concurrenten wel een beroep op de eigen ECA kunnen doen. Het garantieplafond is niet primair bedoeld als risicobeheersingsinstrument hoewel het natuurlijk wel een grens stelt aan de hoeveelheid nieuwe verplichtingen. Binnen een garantieplafond kunnen immers slechte en goede risico's worden aangegaan. Risicobeheersing vindt plaats met behulp van de methodes die beschreven worden in

box 4.3: een uitgebreid stelsel van landenplafonds, debiteurenbeoordeling, een portefeuillemodel en vooral *case-by-case*-beoordeling van ter verzekering aangeboden risico's. Het garantieplafond is eerst en vooral een juridische beperking van de totale hoeveelheid nieuwe verplichtingen die de staat in een gegeven jaar als verzekeraar kan aangaan: de Tweede Kamer geeft door het vaststellen van de begroting de staatssecretaris van Financiën de juridische bevoegdheid om in een jaar tot 10 miljard aan nieuwe ekv-verplichtingen af te sluiten. Daarom is de definitie van het garantieplafond die tegenwoordig wordt gehanteerd ook zuiverder en sluit deze beter aan bij de sturingsmogelijkheden.

Door de aard van de ekv kunnen aanzienlijke schommelingen plaatsvinden in de nieuwe verplichtingen. Het gaat bij de ekv immers vaak om exporttransacties van zeer grote omvang. Aangezien de maximale schade van individuele transacties kan oplopen tot een miljard euro of zelfs iets meer kan het voor de benutting veel verschil maken of een dekkingstoezegging – of eventueel polis – bijvoorbeeld in december of in januari van het volgende jaar wordt afgegeven. Hierop kan bovendien slechts beperkt worden gestuurd, aangezien het moment van aangaan van nieuwe verplichtingen – en dit geldt voor polissen nog meer dan voor dekkingstoezeggingen – vooral wordt bepaald door de bij een exporttransactie betrokken partijen: afnemer, exporteur en eventueel bank. Ook dit is een reden waarom voorzichtig moet worden omgegaan met plafonds. De schommelingen in nieuwe verplichtingen treden ook binnen een jaar op; grafiek 3.1 illustreert dit. Bij de nieuwe verplichtingen dient bovendien rekening te worden gehouden met de omstandigheid dat in de praktijk iets meer dan 50% van de dekkingstoezeggingen uiteindelijk wordt omgezet in een polis.

Grafiek 3.1: nieuwe verplichtingen in 2015 per maand in miljoenen euro's



3.2 Uitgaven en ontvangsten

In feite zijn er vier financiële stromen op begrotingsartikel 5: uitgaven in de vorm van schade-uitkeringen en de vergoeding voor ADSB en ontvangsten in de vorm van premies en recuperaties van eerder uitgekeerde schades.

Tabel 3.2: uitgaven en ontvangsten artikel 5 van begroting IX over 2008 – 2015

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Totaal
Uitgaven	20	267	87	29	70	102	55	109	738
Schade-uitkeringen	7	256	76	18	58	89	43	96	644
Vergoeding ADSB	13	12	10	11	12	12	12	13	94
Inkomsten	210	219	152	141	142	167	206	221	1.458
Premies	79	37	26	56	44	87	119	118	567
Recuperaties	130	182	126	85	98	80	87	103	891
Kassaldo	190	-48	66	112	72	66	151	112	721

Uitgaven

De uitgaven die plaatsvinden op begrotingsartikel 5 zijn tweeledig: schade-uitkeringen en de vergoeding voor ADSB. De schade-uitkeringen vormen veruit de grootste uitgaven. Het is voor de staat als verzekeraar slechts beperkt mogelijk om invloed uit te oefenen op deze uitgaven vanaf het moment dat eenmaal een juridische verplichting is aangegaan. Er is immers een verzekering afgegeven en indien het risico – in de meeste gevallen betalingsproblemen bij de debiteur – zich voordoet en aan alle verzekeringsvoorwaarden is voldaan moet de staat uitkeren. Bij de verzekeringsvoorwaarden moet onder andere gedacht worden aan de verplichting voor de verzekerde om schadedreiging tijdig te melden aan de verzekeraar. Een verzekerde kan ook van dekking worden uitgesloten indien hij verkeerde informatie heeft verstrekt bij de aanvraag, of bijvoorbeeld wanneer milieuregels zijn overtreden en er een causaal verband is tussen deze overtreding en het zich voordoen van schade. Dit soort zaken heeft zich tot op heden slechts zelden voorgedaan. Het moment waarop tot uitkering moet worden overgegaan kan de staat nauwelijks beïnvloeden. Normaal gesproken is het zo dat de staat als verzekeraar de betalingsverplichtingen van een debiteur overneemt. Met andere woorden, stel dat er een tienjarig krediet wordt verstrekt en de debiteur meteen na afgifte van het krediet in de problemen komt, dan moet de staat in beginsel tien jaar lang de betalingen verrichten die de debiteur eigenlijk had moeten doen. Soms kan een debiteur immers later weer in staat zijn om aan zijn verplichtingen te voldoen, en op deze wijze wordt voorkomen dat te veel schade wordt uitgekeerd die vervolgens weer verhaald moet worden. Wanneer duidelijk is dat een debiteur nooit meer zal gaan betalen (liquidatie van een privaat bedrijf bijvoorbeeld) of om andere praktische redenen kan hiervan afgeweken worden.

De schade-uitkeringen zijn volledig juridisch verplicht en zoals hierboven is beschreven moeilijk te sturen en ook moeilijk te voorspellen. Op grond van historische gegevens en bekende schadedreigingen wordt uiteraard wel een raming opgesteld, maar de realisatie kan hiervan aanzienlijk afwijken. Ook voor schades geldt dat door de omvang van sommige polissen grote schommelingen kunnen optreden. In het begrotingsartikel worden de schade-uitkeringen gesplitst in ekv, RIV en voorheen omzetspolissen (zie box 3.1). Sinds 2008 zijn er twee schade-uitkeringen geweest voor omzetspolissen (ongeveer 218 duizend euro in 2010 en 90 duizend euro in 2011). Onder de RIV heeft zich in deze periode geen enkele schade-uitkering voorgedaan. Voor de ekv is sinds 2008 in totaal 644 miljoen euro aan schade-uitkeringen uitgegeven. In deze periode heeft zich één omvangrijke schade voorgedaan. In 2009 leidde een baggerproject in Dubai tot een schade-uitkering van 256 miljoen euro. Uiteindelijk is dit bedrag – voor een groot deel al in 2009 – echter volledig terugbetaald.

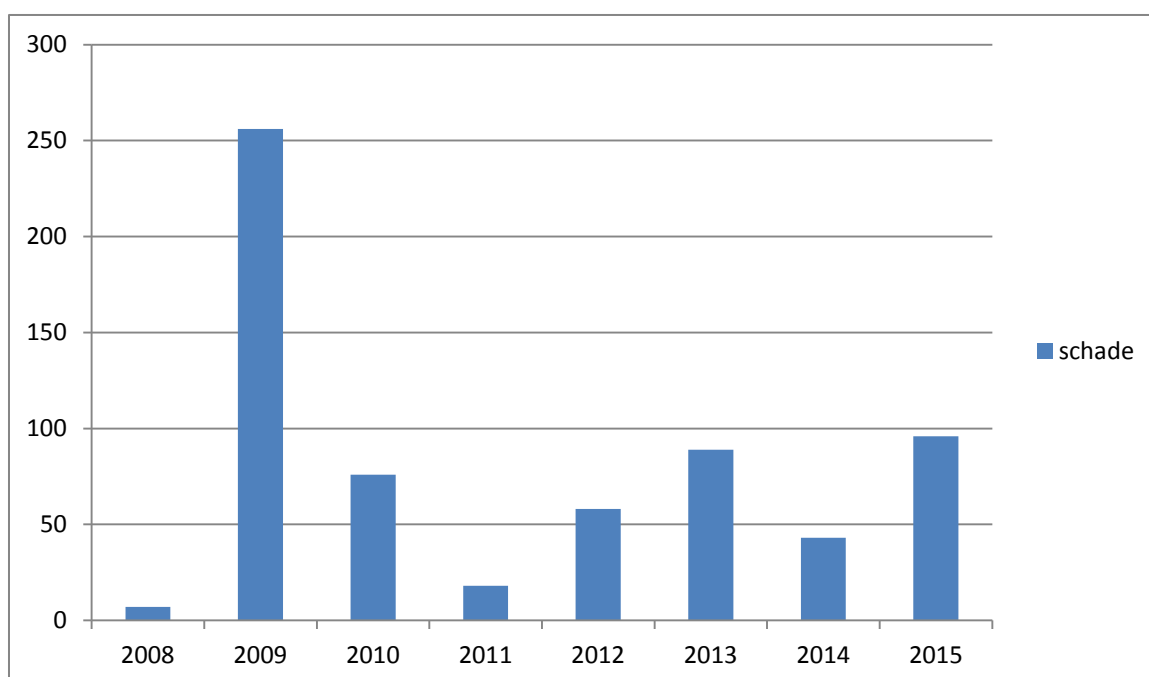
Box 3.1: Tijdelijke aanvulling staatskredietverzekeringen - TASK

De kredietcrisis heeft in 2009 de verzekeringsmogelijkheden op de private markt dusdanig negatief beïnvloed dat de risico's die de staat in verzekering nam niet meer naadloos aansloten op verzekeringsmogelijkheden op de private markt. Daarom is eind 2008 overlegd met betrokken

marktpartijen en is in 2009 een aantal maatregelen geïmplementeerd waaronder de tijdelijke aanvulling staatskredietverzekeringen (TASK).⁴³ Met deze faciliteit kon een deel van de risico's van private kredietverzekeraars herverzekerd worden. De TASK-faciliteit was gericht op omzetpolissen, die zoals beschreven in hoofdstuk 2 in normale omstandigheden het exclusieve terrein van private kredietverzekeraars zijn.

Eind 2010 werd vervolgens geconstateerd dat private kredietverzekeraars weer bepaalde risico's voor eigen rekening konden nemen en er nog maar beperkte behoefte bestond bij de exporteurs aan TASK. In overleg met kredietverzekeraars, VNO-NCW en exporteurs heeft de minister van Financiën dan ook besloten TASK per 31-12-2010 te beëindigen.⁴⁴ Op de omzetpolissen hebben zich echter nog schades voorgedaan in 2010 en 2011. De looptijd van de omzetpolissen is aanzienlijk korter dan de meeste eentransactiepolissen van de ekv-faciliteit, waardoor zich geen nieuwe schades meer kunnen voordoen.

Grafiek 3.2: schade-uitkeringen sinds 2008 in miljoenen euro's



Uitschieters als gevolg van schades dienen in eerste instantie te worden opgevangen binnen de eigen begroting. Dat kan door de potentieel aanzienlijke bedragen soms nauwelijks te realiseren zijn. Naar aanleiding van de uitkomsten van de commissie risicoregelingen is er voor begrotingsartikel 5 sinds 2014 een begrotingsreserve opgenomen van 208 miljoen euro per 31 december 2015 (exclusief de Seno-GOM-begrotingsreserve). Deze begrotingsreserve zou ervoor moeten zorgen dat dergelijke uitschieters in principe ook binnen de eigen begroting kunnen worden opgevangen.

Box 3.2: een aantal voorbeelden van schades en recuperaties

Schip voor de oliesector

De grootste schadezaak in 2015 betrof een hoogwaardig en innovatief schip dat in diepe wateren pijpen legt voor de oliesector. Door de lage olieprijs viel de vraag naar de diensten van dit schip weg waardoor het charterbedrijf dat het schip uitbaatte failliet ging. Dit leidde tot een schade voor de ekv van USD 73,8 miljoen. Dit schadebedrag ligt ruim onder de maximale schadevergoeding die in de polis was opgenomen (USD 122 miljoen). Dus zelfs bij een totaal faillissement aan het

⁴³ Kamerstukken II 2009-2010, 31371 nr. 274

⁴⁴ Kamerstukken II 2010-2011, 31371 nr. 354

begin van de kredietperiode viel de geleden schade aanzienlijk lager uit dan het maximale risico dat de staat op papier voor deze transactie liep. Bovendien rust op het schip een hypotheek die zal worden uitgewonnen door middel van de verkoop van het schip. Met de opbrengst van het schip zal het nettoschadebedrag uiteindelijk significant lager uitvallen dan de USD 73,8 miljoen.

Argentinië

Vele jaren geleden heeft de ekv schade uitgekeerd op polissen met de Argentijnse overheid als debiteur. De recuperatie van deze schade verliep via de Club van Parijs. De collectieve aanpak in de Club van Parijs leidde in 2014 tot een akkoord met Argentinië over de terugbetaling van de volledige uitstaande schuld, dus zonder korting of kwijtschelding. Het akkoord voorziet erin dat Argentinië Nederland een bedrag van circa 560 miljoen euro in een periode van ruim vijf jaar terugbetaalt. Argentinië heeft alle reeds vervallen termijnen volledig en keurig op tijd betaald.

Brazilië

Een Nederlands baggerbedrijf heeft de Braziliaanse haven van Suape uitgebaggerd. Een deel van de baggerwerkzaamheden zou worden gefinancierd door de federale overheid van Brazilië. Doordat de federale overheid een groot deel van de financiering achterhiel werd het Nederlandse bedrijf niet betaald voor de uitgevoerde werkzaamheden. Hierdoor leed de ekv in 2013 en 2015 een schade van ruim 52 miljoen euro. De incasso loopt momenteel nog. Onder andere is een rechtszaak gestart in Brazilië om het bedrag waarop de Nederlandse staat recht heeft te kunnen incasseren.

De vergoeding aan ADSB wordt vastgesteld op grond van een overeenkomst die periodiek wordt aangepast. In 2014 is dit voor de laatste keer gebeurd, zodat de uitgaven voor de periode 2015-2019 min of meer vastliggen en volledig juridisch verplicht zijn. De vergoeding bestaat uit drie delen: een vaste vergoeding, een resultaatafhankelijke vergoeding en een (beperkte) variabele component op basis van afspraken tussen het ministerie van Financiën en ADSB. In 2014 zijn met name de afspraken over de variabele componenten ingrijpend aangepast. De resultaatafhankelijke component – belangrijk om conform de *principal-agent* theorie de financiële belangen van ADSB gelijk te laten lopen met de belangen van de staat – werd voorheen op een ingewikkelde manier vastgesteld. Met ingang van 2015 is deze component rechtstreeks afhankelijk van het financiële resultaat – op kasbasis – van de staat en daardoor eenduidiger te verantwoorden. De relatief beperkte⁴⁵ vergoeding die ADSB ontvangt op basis van jaarlijkse afspraken van de staat was voorheen afhankelijk van een jaarlijks opgestelde beoordeling van de prestaties van ADSB, maar wordt nu gebruikt voor 'SMART'-opgestelde resultaatafspraken voor projecten of activiteiten die bovenop de reguliere werkzaamheden van ADSB komen.

Ontvangsten

De inkomsten vallen uiteen in premies (ekv, RIV en voorheen omzetpolissen) en recuperaties. Wederom worden veruit de meeste premie-inkomsten gegenereerd door de ekv. In de periode 2008 t/m 2012 is 477 duizend euro aan premies op omzetpolissen binnengekomen. Over de periode 2008 t/m 2015 is er voor bijna 6 miljoen euro aan premie-inkomsten op investeringsverzekeringen ontvangen. In totaal is er circa 1,5 miljard euro aan inkomsten binnengekomen, waarvan 567 miljoen euro aan premie-inkomsten en 891 miljoen euro aan recuperaties. Per saldo is er een positief kassaldo van 721 miljoen euro gerealiseerd over de periode van deze beleidsdoorlichting.

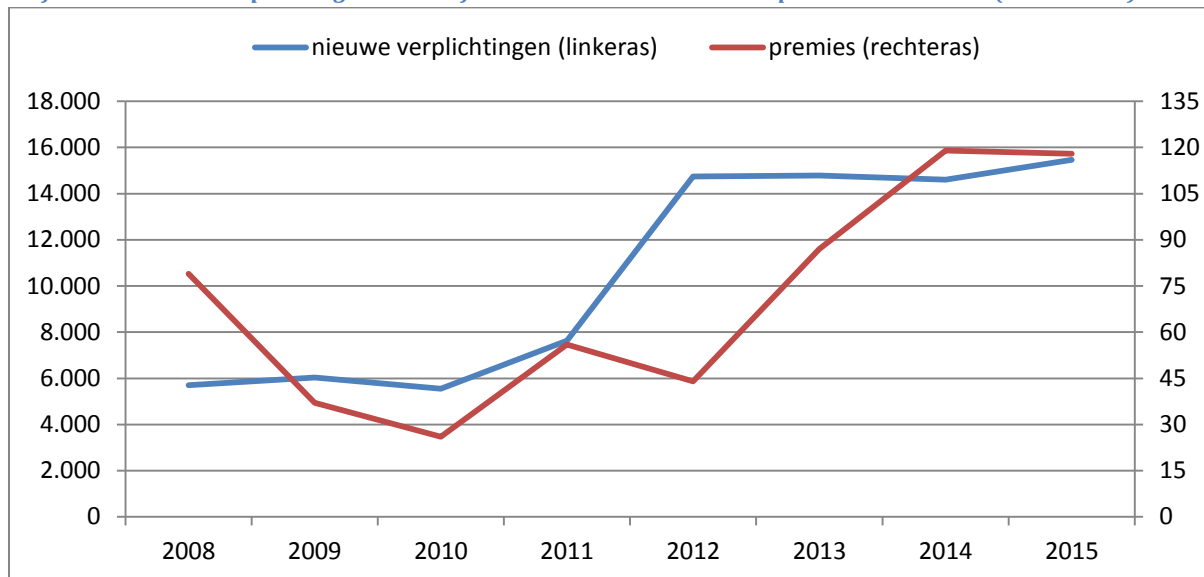
De premies hangen slechts indirect samen met de nieuwe verplichtingen. Dekkingstoezeggingen leiden in ongeveer de helft van de gevallen tot polissen en er kan bovendien geruime tijd passeren tussen het afgeven van een dekkingstoezegging en het omzetten in een polis. Dekkingstoezeggingen kunnen meermalen verlengd worden.⁴⁶ Pas als een polis wordt afgegeven is de verzekerde premie verschuldigd. Aangezien de ekv bovendien volledig vraaggestuurd is zijn de premie-inkomsten net als de schade-uitkeringen niet te sturen en vrij lastig te voorspellen. Ten

⁴⁵ Over 2015 3,2% van de totale vergoeding.

⁴⁶ In beginsel eindeloos; de verzekerde moet dan echter wel een vergoeding betalen en bovendien wordt vanaf de tweede verlenging het risico opnieuw beoordeeld.

slotte kunnen premiepercentages aanzienlijk verschillen, zodat de omvang van een verplichting – gedefinieerd als maximale schade – weinig zegt over de de daarbij behorende premie-inkomsten: een ministerie van Financiën als debiteur uit een landenklasse 2-land met een korte krediettermijn zal tot totaal onvergelijkbare premies leiden dan een langlopende projectfinanciering uit een *market benchmark country*. In hoofdstuk 4 zal verder worden ingegaan op ontwikkelingen in de portefeuille en daarmee samenhangende veranderingen in premies.

Grafiek 3.3: nieuwe verplichtingen inclusief vreemdevalutarisico versus premies 2008-2015 (in mln euro)*



* Nieuwe verplichtingen volgens oude definitie, id est inclusief vreemd valutarisico

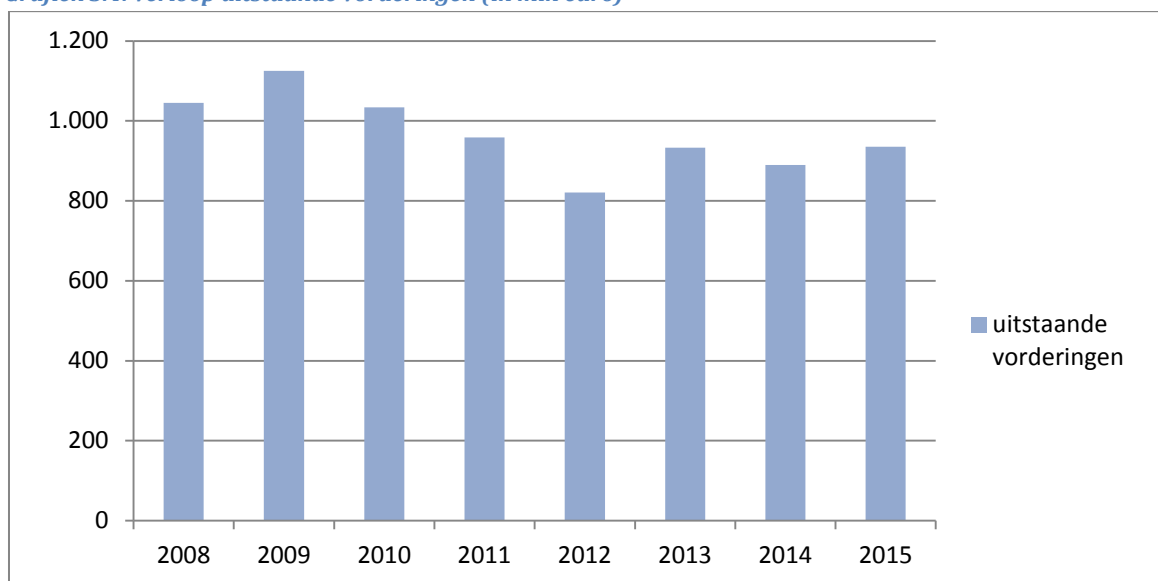
Met de ontvangst van premies worden definitief verplichtingen aangegaan ter grootte van de maximale schade van een transactie. Deze verplichtingen zijn in de meeste gevallen ten minste middellang en vaak langlopend. Dit maakt het begrotingsartikel lastig te overzien: ontvangsten in jaar t kunnen soms in jaar t+10 nog tot uitgaven leiden, die vervolgens in een extreem geval in jaar t+30 weer tot inkomsten kunnen leiden in de vorm van recuperaties. Recuperaties vormen de grootste bron van ontvangsten, maar kunnen uiteraard alleen ontstaan indien eerst uitgaven zijn gedaan in de vorm van schade-uitkeringen.⁴⁷ Door het in rekening brengen van boeterente kunnen recuperaties overigens hoger uitvallen dan de eerder uitgekeerde schades. Recuperaties kunnen worden uitgesplitst in 'gewone' recuperaties en in Club van Parijs-regelingen (zie paragraaf 2.3). Zeker bij Club van Parijs-regelingen worden soms recuperaties gegenereerd voor schades die zich lange tijd geleden hebben voorgedaan; de recente overeenkomst met Cuba waarbij afspraken werden gemaakt over oude schulden vormt hiervan een beeldend voorbeeld (zie box 2.1). Recuperaties vormen een belangrijk deel van de kracht van de ekv. De staat is zoals beschreven veel beter dan marktpartijen in staat om terugbetaling van schulden af te dwingen bij buitenlandse overheden en kan bovendien langer op zijn geld wachten. Samen met ADSB is uitgebreide ervaring opgedaan in incassotrajecten. Ook met herstructureringen van schulden, vaak samen met de verzekerde banken, en het uitwinnen van zekerheden zoals hypotheek of onderpanden wordt steeds meer ervaring opgedaan. Het gemiddelde recuperatiepercentage van de ekv-faciliteit betreft voor de polissen afgegeven sinds 2008 28,1%.⁴⁸ Vanaf 1999, het startjaar van berb, is d gemiddelde recuperatie 48%. Het is logisch dat dit percentage hoger is, er is immers meer tijd verstreken waarin gerecupereerd kan worden. Voor de toekomst is het belangrijk om te beseffen dat de 'pijplijn' van oude schulden die nog gerecupereerd kunnen worden is afgenomen. Zeker in de periode voorafgaand aan 2008 werden aanzienlijke inkomsten gegenereerd uit oude schulden; met name enkele landen die grote inkomsten begonnen te verwerven uit olie konden toen oude

⁴⁷ Dit kan – zie Dubai – ook in hetzelfde jaar plaatsvinden.

⁴⁸ De beschreven schade op Dubai die volledig werd gerecupereerd zit hier niet in; die polis dateerde namelijk van voor 2008.

schulden terugbetalen. Met de recente schuldenregelingen met Argentinië en Iran is de hoeveelheid nog te recupereren schulden verder afgenomen.

Grafiek 3.4: verloop uitstaande vorderingen (in mln euro)



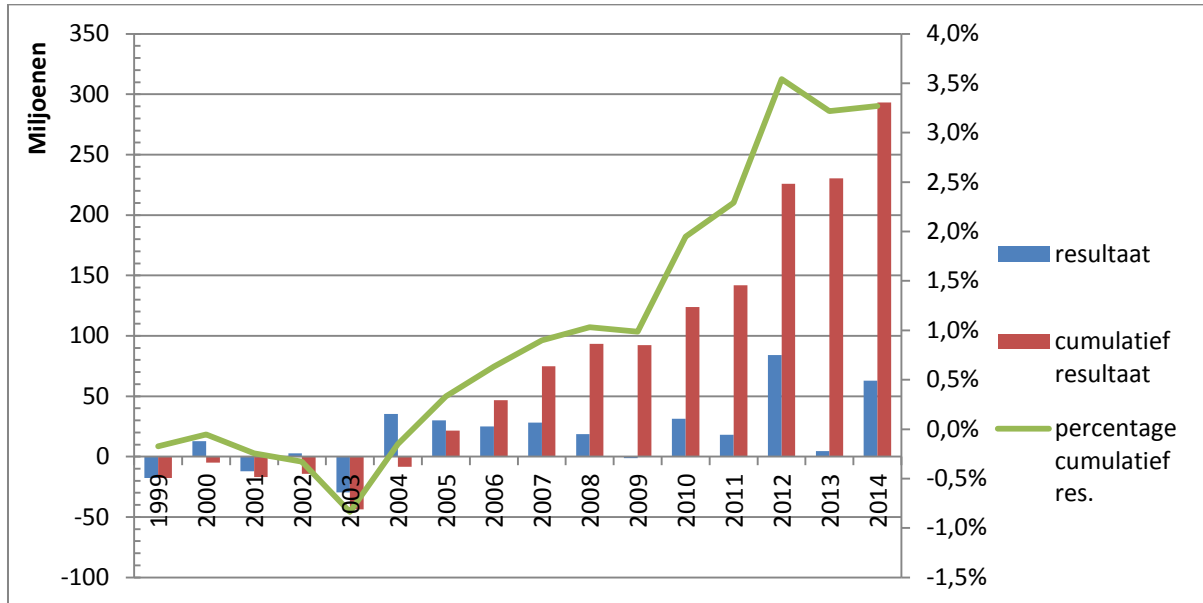
3.3 Meetbare gegevens

Begrotingsartikel 5 kent twee meetbare gegevens: de kostendekkendheid berekend op basis van de berb en de jaarlijkse benchmark. De begroting wordt opgesteld op kasbasis. Zoals uit het voorafgaande blijkt bieden de ontvangsten en uitgaven op kasbasis slechts een beperkt inzicht. Op basis van de Arrangement is het verplicht om vast te stellen of de faciliteit op (middel)lange termijn ten minste kostendekkend is. Om beter inzicht te krijgen in de resultaten van de faciliteit en om vast te kunnen stellen of deze kostendekkend is wordt daarom de berb gebruikt: de bedrijfseconomische resultaatbepaling. Dit model is gebaseerd op de OESO *premium feedback tool*. De methodiek is getoetst door PWC. Op basis van interne evaluaties en een doorlichting door accountants van KPMG is in 2006 de huidige versie van het model tot stand gekomen. Naast de kasgegevens wordt in dit model rekening gehouden met het nog lopende risico, met gerealiseerde winsten, met (fictieve) financieringskosten of -opbrengsten en met de volledige uitvoeringskosten.

Resultaat berb = liquide middelen (premie-inkomsten - schade + schaderestituties - uitvoeringskosten +/- financieringsopbrengsten/-kosten) + vorderingen - voorzieningen (voorziening lopend risico + voorziening oninbare vorderingen)

Premies zijn bijvoorbeeld weliswaar ontvangen maar het zijn daarmee nog geen opbrengsten, aangezien er nog risico wordt gelopen zodat nog schade kan ontstaan. Op basis van de verschillende OESO-landenklassen worden voorzieningen berekend voor het nog uitstaande risico waarop vervolgens jaarlijks wordt afgeschreven. Op deze wijze kunnen opbrengsten (anders dan inkomsten) worden vergeleken met kosten (anders dan uitgaven) en kan het cumulatieve resultaat worden afgezet tegen de voorzieningen die eigenlijk zouden moeten worden aangehouden op basis van dit model. Deze berekeningen hebben als startdatum 1999, omdat toen internationale afspraken van kracht werden over minimumpremies en kostendekkendheid.

Grafiek 3.5: resultaten ekv volgens berb



Percentage cumulatief resultaat = cumulatief resultaat / bruto reëel obligo van polissen (11,01 miljard euro per 31-12-2015)

In de Arrangement is afgesproken dat de faciliteit ten minste kostendekkend moet zijn. Dit is van groot belang om te voorkomen dat alsnog sprake is van een *race to the bottom*, maar ook om daadwerkelijk te voorkomen dat er sprake is van subsidie of overheidssteun. Met de berekeningsmethodiek die Nederland in de berb hanteert loopt Nederland duidelijk voorop ten opzichte van andere landen. Als deze al een berekeningsmethodiek hanteren waarbij rekening wordt gehouden met voorzieningen voor het nog lopende risico, uitvoeringskosten en rentekosten, dan worden de uitkomsten hiervan doorgaans niet gepubliceerd. Tussen de Arrangement-participanten gelden geen harde rapportageverplichtingen of concrete afspraken over de wijze waarop de kostendekkendheid berekend moet worden. Impliciet wordt ervan uitgegaan dat het hanteren van de premiesystematiek voldoende garantie biedt voor een kostendekkende faciliteit op de lange termijn. Tijdens het EU-Voorzitterschap voorjaar 2016 heeft Nederland geprobeerd het maken van afspraken hierover op de internationale agenda te krijgen, maar dit bleek onhaalbaar.

Het andere meetbare gegeven hangt eveneens samen met het creëren en handhaven van een internationaal gelijkwaardig speelveld: de jaarlijkse benchmark. Deze heeft als doel om vast te stellen in hoeverre de Nederlandse faciliteit concurrerend is met de faciliteit van ECA's van landen waaruit de concurrenten van Nederlandse exporteurs hoofdzakelijk afkomstig zijn. Bovendien wordt de benchmark gebruikt om ontwikkelingen in kaart te brengen die zich voordoen in de wereld van de ECA's. Zo bleek uit de benchmark dat steeds meer ECA's zich ontwikkelden tot een *broad supporter* (zie paragraaf 4.2) en ook dat steeds meer ECA's financiering gingen aanbieden maar ook dat het gebruik hiervan de laatste jaren sterk afneemt en het voordeel bovendien beperkt is (zie paragraaf 2.4). Uit de benchmark blijkt de laatste jaren steeds meer dat de voorwaarden waartegen ECA's ekv aanbieden grotendeels vergelijkbaar zijn en dat de producten steeds meer op elkaar lijken. Dit is wat verwacht werd aangezien in Arrangement-verband immers gedetailleerde afspraken zijn gemaakt over de voorwaarden van de traditionele ekv en over financiering en aangezien de EU-lidstaten bovendien gebonden zijn aan het staatssteunkader. In paragraaf 5.5 wordt verder ingegaan op de uitkomsten van de benchmark.

Hoofdstuk 4: Ontwikkelingen 2008-2015

In dit hoofdstuk wordt stilgestaan bij de belangrijkste ontwikkelingen die hebben plaatsgevonden in de periode die deze beleidsdoorlichting beslaat. Het gaat om ontwikkelingen in zowel het beleid als in de uitvoering.

4.1 Stelselherziening

Op 1 januari 2010 is een wijziging van de Kaderwet financiële verstrekkingen Financiën in werking getreden.⁴⁹ De wijziging van de Kaderwet had, naast een aantal technische punten, twee redenen. De eerste was dat de staat voortaan rechtstreeks verzekeraar werd in plaats van herverzekeraar. Met de tweede wijziging werd zogeheten actief risicobeheer mogelijk gemaakt, waarover meer in paragraaf 4.3. Hoewel al sinds 1986 het risico van exportkredietverzekeringen volledig door de staat werd gedragen was ADSB (of zijn voorgangers) nog steeds formeel de verzekeraar en de staat herverzekeraar van ADSB. Dat had nadelen, zowel voor de staat als voor verzekeren. Voor verzekeren en met name banken was het nadeel dat zij formeel tegenpartijrisico liepen op ADSB; de overgang naar de staat maakte dat banken op grond van Bazel-II regels hiervoor niet langer reserves hoefden aan te houden.⁵⁰ Voor de staat was het met name een verbetering dat vorderingen – na optreden van schade dus – voortaan rechtstreeks eigendom werden van de staat in plaats van formeel van ADSB. De praktische consequenties van deze stelselwijziging waren beperkt, omdat de manier van werken grotendeels onveranderd bleef. Toch is het wel degelijk een ingrijpende verandering van het stelsel. Met de wijziging is de formele rol van ADSB als uitvoerder van de regeling gelijk getrokken met de praktische rol die ADSB al lange tijd had. Met ingang van 2015 werd de Kaderwet nogmaals gewijzigd;⁵¹ met deze wijziging werd het eenduidig mogelijk gemaakt om buitenlandse verzekeren (bijvoorbeeld banken die een exportkrediet verschaffen voor een transactie van een Nederlandse exporteur) te accepteren en om risico van buitenlandse ECA's te herverzekeren (zie paragraaf 2.4).

De inrichting van ECA's, zoals de juridische vorm, de invloed van de staat en de manier waarop de financiële verantwoordelijkheid van de staat is geregeld verschilt internationaal sterk. Het ministerie van Financiën heeft in 2016 laten onderzoeken hoe de inrichting van ECA's precies verschilt en wat eventueel het effect hiervan is.⁵² In box 4.1 wordt dit onderzoek toegelicht.

Box 4.1: verschillen in vormgeving ECA's en het effect hiervan

Export Credit Agencies (ECA's) kennen vele verschillende modellen. Daarbij wordt doorgaans onderscheid gemaakt tussen bijvoorbeeld overheidsdiensten, autonome of gekapitaliseerde overheidsinstellingen, staatsdeelnemingen en private bedrijven onder contract bij de overheid. Deze indeling is echter vooral gebaseerd op de juridische vorm en zegt niet direct iets over de specifieke eigenschappen van de ECA en de verhouding tot de overheid.

Om meer inzicht te krijgen in de verschillende inrichtingen is een enquête verspreid onder ECA's. Hierin werd gevraagd naar onder andere de manier waarop de overheid betrokken is bij de ECA, op welke manier de overheid financieel verantwoordelijk is voor de ECA en de commerciële eigenschappen van de ECA. In totaal hebben 38 landen gereageerd op de enquête, waarvan 28 landen participanten van de Arrangement zijn en derhalve onder dezelfde regels vallen als

⁴⁹ Besluit van 10 december 2009 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de wet van 12 november 2009 tot wijziging van de Kaderwet Financiële verstrekkingen Financiën, in verband met de verzekering door de Staat van handelsrisico's en de verbetering van het risicobeheer (Stb. 495)

⁵⁰ Vanwege de zogeheten Zero-risk weighting for sovereign debt; voor tegenpartijrisico op de Nederlandse staat geldt een risicoweging van 0.

⁵¹ Wet van 19 november 2014 tot wijziging van de Wet op het financieel toezicht en enige andere wetten op het terrein van de financiële markten (Wijzigingswet financiële markten 2015) (Stb. 472)

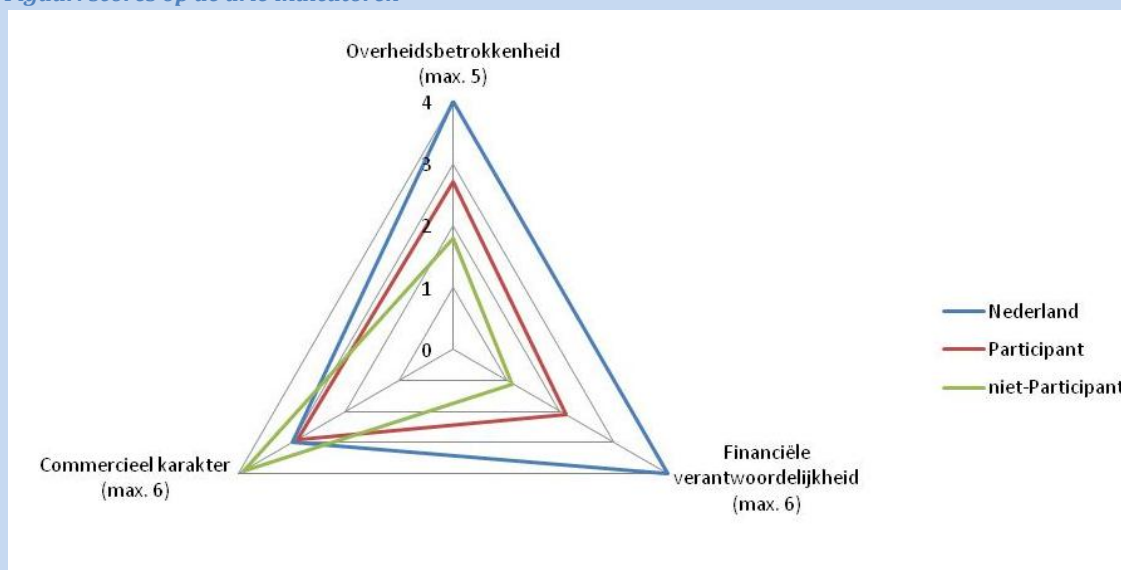
⁵² Janssen, C. (2016), *Design of Export Credit Agencies*, Thesis in Master Policy Economics, Erasmus School of Economics

Nederland en zodoende goed vergelijkingsmateriaal bieden.

Op basis van de antwoorden in de enquête is per land een score toegekend voor hoe nauw betrokken de overheid is bij de ECA. Daarnaast is een score gegeven voor de financiële verantwoordelijkheid van de overheid voor de ECA en voor hoe commercieel de ECA is.

In vergelijking met andere landen heeft Nederland een relatief hoge score op overheidsbetrokkenheid en op de financiële verantwoordelijkheid. Nederland scoort op beide onderwerpen 4 punten, terwijl het gemiddelde van de participanten op 2,7 ligt voor overheidsbetrokkenheid en 2,1 voor financiële verantwoordelijkheid. Voor niet-participanten is de mate van overheidsbetrokkenheid en financiële verantwoordelijkheid nog lager, zij scoren gemiddeld 1,8 en 1,1 punten respectievelijk. Wat betreft het commerciële karakter van de ECA scoort Nederland gemiddeld ten opzichte van de overige participanten. ECA's van niet-participanten zijn volgens de enquête duidelijk commerciëler en staan verder van de overheid af. Zij geven bijvoorbeeld vaker aan een winstdoelstelling te hebben en te concurreren met de markt.

Figuur: scores op de drie indicatoren



Om het effect te kunnen onderzoeken van de inrichting van de ECA is vervolgens gekeken of de verschillen tussen landen op deze drie onderwerpen verband hebben met de omvang van de nieuwe verplichtingen die een ECA jaarlijks aangaat. In onderzoek in Duitsland en Oostenrijk zijn nieuwe verplichtingen van ECA's namelijk gekoppeld aan een meer dan proportionele toename van de export.⁵³ Nieuwe verplichtingen van ECA's lijken volgens dergelijk onderzoek positieve gevolgen te hebben voor de binnenlandse economie.

Om de verschillen tussen landen goed te kunnen vergelijken zijn de nieuwe verplichtingen geschaald naar het bruto binnenlands product. Daarnaast is het gemiddelde genomen over de periode 2011-2015 om jaarlijkse fluctuaties te middelen. Rekening houdend met verschillende controlevariabelen, te weten de groei van het bbp, de omvang van de export en de omvang van de aandelenmarkt, laat de analyse zien dat landen met meer overheidsbetrokkenheid significant minder nieuwe verplichtingen aangaan dan landen die lager scoren op dat onderwerp. Het zou nader onderzoek vergen om vast te kunnen stellen waardoor dit wordt veroorzaakt. Mogelijke verklaringen zijn dat minder overheidsbetrokkenheid betekent dat minder waarde wordt gehecht aan het voorkomen van marktverstoring (er worden dus meer transacties verzekerd die ook op de markt verzekerd kunnen worden) of dat meer afstand tot de overheid ertoe leidt dat een ECA minder bevreesd is voor reputatieschade. Uit het onderzoek kwam geen verband naar voren tussen de hoeveelheid nieuwe verplichtingen en de financiële verantwoordelijkheid of het

⁵³ Zie box 5.2.

commerciële karakter van een ECA.

Wanneer de onderdelen uit de vragenlijst waaruit de scores zijn opgebouwd apart worden bezien blijkt dat met name de betrokkenheid van de overheid bij het al dan niet aangaan van transacties van belang is. Landen waar dergelijke beslissingen volledig aan de ECA worden overgelaten gaan jaarlijks significant meer nieuwe verplichtingen aan dan landen waar de overheid in enkele of alle gevallen de beslissingen neemt. Ongeveer een derde van de participanten geeft aan dit op deze manier te hebben ingericht. Daarnaast gaan ECA's die aangeven actief op zoek te zijn naar nieuwe klanten jaarlijks meer nieuwe verplichtingen aan. Er zijn echter slechts twee landen die aangeven niet actief op zoek te zijn naar nieuwe klanten. Voor de overige elementen uit de enquête is geen significant effect gevonden.

Wat betreft de controlevariabelen zijn de volgende verbanden gevonden. Landen met lagere economische groei, gemeten naar de groei van het bbp over de periode 2011-2015, gaan jaarlijks meer nieuwe verplichtingen aan. Dit ondersteunt het idee dat ECA's complementair aan de markt opereren. Daarnaast is gevonden dat landen waarin de omvang van de export ten opzichte van het bbp groter is, over het algemeen meer nieuwe verplichtingen aangaan. De oorzaak hiervoor kan liggen in zowel de vraag als de aanbodzijde. Enerzijds kan het zijn zo zijn dat een land met meer export meer vraag heeft naar publieke exportkredietverzekeringen. Anderzijds kan het zijn dat de overheid in een land dat voor een groot deel afhankelijk is van de export meer waarde hecht aan het ondersteunen daarvan. Tot slot is er een positief verband met de omvang van de aandelenmarkt. In landen met een grotere aandelenmarkt kunnen bedrijven makkelijker aan financiering komen. Dit stelt ze in staat meer activiteiten te ontplooiën, ook op het gebied van export. Hierdoor ontstaat mogelijk meer vraag naar publieke dekking van betalingsrisico's van exporttransacties.

4.2 Nieuwe producten en klanten

Het afgelopen decennium is er een duidelijke trend waarneembaar dat steeds meer ECA's zich anders zijn gaan positioneren ten opzichte van de exporteurs uit hun landen. Van oudsher waren ECA's met name zogeheten *insurers of last resort* met een daarbij behorende passieve houding ten opzichte van ontwikkelingen in de exportmarkt. Tegenwoordig typeren de meeste ECA's zich eerder als *broad supporter*: een partner voor exporteurs en financiers die meedenkt over de manier waarop de export het beste bevorderd kan worden. Een dergelijke wijziging is ook waarneembaar in Nederland. Dat wil niet zeggen dat de *risk appetite* gewijzigd is, want het internationaal verplichte uitgangspunt is en blijft dat de regeling ten minste kostendekkend moet zijn. Het betekent evenmin dat de grens met wat op de markt kan worden verzekerd wordt opgezocht laat staan overschreden. Dat wordt immers voorkomen door de risicodracht (zie box 2.3). De indruk bestaat overigens dat Nederland hierin strenger is dan veel andere participanten van de Arrangement.⁵⁴ De ontwikkeling richting een *broad supporter* betekent wel dat meer dan vroeger wordt meegedacht met exporteurs over nieuwe manieren om export te bevorderen en dat gezocht wordt naar nieuwe producten die passen binnen de internationale regels (inclusief de staatssteunregels). Deze zoektocht verloopt in Nederland niet anders dan in de andere landen met ECA's. Van de producten zoals geschetst in bijlage 3 wordt slechts één product niet door veel andere ECA's aangeboden, namelijk de koersrisicoverzekering (zie box 4.2). Andersom zijn er producten of dekkingsmogelijkheden die andere ECA's bieden maar Nederland niet. Andere ECA's kennen bijvoorbeeld ruimere dekkingsmogelijkheden bij de Investeringsverzekering en soms wordt ook dekking voor nationale transacties aangeboden.⁵⁵

⁵⁴ Dit kwam bijvoorbeeld naar voren uit de enquête beschreven in box 4.1, waarbij een van de vragen luidde of ECA's als beleidsuitgangspunt hebben dat ze niet in concurrentie willen treden met de markt.

⁵⁵ Vanwege de staatssteunregels is de dekking daarbij beperkter dan bij exporttransacties.

Box 4.2: De koersrisicoverzekering, een afwijkend product

Bijlage 3 bevat een overzicht van de verschillende verzekeringsinstrumenten die in Nederland worden aangeboden. De koersrisicoverzekering is om een aantal redenen een instrument dat afwijkt van de overige instrumenten.

Het eerste opvallende verschil is dat met de koersrisicoverzekering geen risico's verbonden aan een exporttransactie worden verzekerd, maar alleen het valutarisico van een mogelijke, toekomstige exporttransactie. De verzekering dekt namelijk het koersrisico dat een exporteur loopt tijdens een aanbestedingsfase. Wanneer een aanbesteding plaatsvindt in een vreemde valuta loopt de exporteur immers het risico dat tussen het moment van inschrijven en het moment van (eventuele) gunning de vreemde valuta is gedeprecieerd; in dat geval zou de exporteur in eigen valuta minder betaald krijgen dan het bedrag waarop zijn kostenberekening is gebaseerd, wat eventueel leidt tot een verlieslatende opdracht.

Bij het afgeven van een koersrisicoverzekering wordt een garantiemoeder vastgesteld en indien de verzekerde exporteur de aanbesteding wint, worden bij het in werking treden van het contract vervolgens de koersverliezen of -winsten afgerekend. Wanneer een verzekerd exportcontract niet aan de betreffende exporteur gegund wordt, loopt de verzekering ten einde en hoeft de exporteur slechts 5% van de premie te betalen. Dit laatste toont ook een van de belangrijkste voordelen van de koersrisicoverzekering, namelijk dat een exporteur geen lever- of afnameplicht van vreemde valuta heeft. Dit is wel het geval bij een forward contract dat in de markt kan worden afgesloten. Omdat de exporteur op het moment van inschrijven nog niet weet of hij daadwerkelijk inkomsten in vreemde valuta gaat genereren, is het afdekken van dit risico op de markt lastig en disproportioneel duur. Op het moment dat de exporteur de opdracht gegund krijgt kan het risico wel op de markt *gehedgd* worden; een dergelijk valutarisico kan niet bij de staat verzekerd worden omdat de markt hierin voorziet.

Het feit dat bij de koersrisicoverzekering altijd een eenmalige afrekening plaatsvindt op het moment van gunning is een belangrijk verschil met de overige ekv-instrumenten. Bij de andere ekv-instrumenten treedt de verzekering namelijk alleen in werking als er schade ontstaat. Bij de koersrisicoverzekering wordt op het moment van gunning van een contract vastgesteld of de koersontwikkeling van de vreemde valuta leidt tot schade voor de exporteur (ADSB keert schade uit) of juist tot koerswinst voor de exporteur (de exporteur betaalt de winst aan ADSB). Ten slotte is de uitgekeerde schade in één opzicht fundamenteel anders dan bij de overige instrumenten van de ekv. De schade is namelijk per definitie verloren, er is geen recuperatiemogelijkheid. Bij alle andere vormen van de ekv kan de schade verhaald worden op hetzij de debiteur, hetzij (bij regresrisico) de exporteur.

Het instrument bestaat al langere tijd en is in 2011 gewijzigd: het product werd flexibeler en goedkoper. Sindsdien wordt het geregeld afgenomen en zijn de cumulatieve financiële resultaten ook positief zoals onderstaande tabel laat zien.

Tabel: financiële resultaten van de koersrisicoverzekering volgens verb

	totaal	oud	nieuw
	1999-2015	1999-2010	2011-2015
Resultaat	33.806.377,00	-6.080.148,00	39.886.526,00
Premie	35.426.691,00	16.497.167,00	18.929.524,00
Koerswinst	43.155.327,00	10.915.414,00	32.239.913,00
Koersverlies	-46.150.630,00	-34.559.556,00	-11.591.074,00
Rente	1.374.989,00	1.066.827,00	308.163,00
	32.431.388,00	-7.146.975,00	39.578.363,00

Een eerste belangrijke wijziging om de toepasbaarheid van de ekv te verbeteren betrof de wijziging van de eis voor het nationale bestanddeel. Nederland was in vergelijking met andere landen relatief streng, met een maximaal toegestaan buitenlands bestanddeel in een exporttransactie van 50%. Voor de relatief open Nederlandse economie was dat een aanzienlijke beperking. In 2012 is de eis daarom versoepeld en is gekozen voor een minimumpercentage voor het Nederlandse bestanddeel van 20%.

*Liquiditeitsverruimende instrumenten*⁵⁶

Een andere beleidswijziging betreft de wens om mkb-bedrijven beter en meer te gaan bedienen. Voor de doelstelling van de ekv maakt het niet uit of een exporteur een groot bedrijf of een mkb'er is. De praktijk leert echter dat grote bedrijven (inclusief de banken) reeds bekend zijn met de publieke ekv en hier een beroep op doen indien het nodig is, terwijl dit voor het mkb in mindere mate geldt. Er zijn ongetwijfeld nog mkb'ers en soms ook hun lokale bankkantoor die niet bekend zijn met ADSB en de producten van de ekv. Bovendien heeft het mkb, dat logischerwijs vaker kleinere transacties verricht waarvoor niet altijd een ((middel)lang) exportkrediet benodigd is, in de praktijk niet altijd behoefte aan de meer traditionele ekv-varianten. Een bijkomend voordeel voor de staat van nieuwe klanten en mkb'ers voor de ekv-producten is dat dit een bijdrage kan leveren aan diversificatie van de portefeuille.

Om beter tegemoet te komen aan de behoeften van het mkb zijn daarom de afgelopen jaren producten aangepast en geïntroduceerd. Het mkb bleek vooral behoefte te hebben aan instrumenten die liquiditeitsverruimend werken en daardoor voorzien in de behoefte aan werkkapitaal van een exporteur. Voor het bevorderen van export kan het daarom soms nodig zijn om Nederlandse risico's te verzekeren. Een exporteur maakt kosten voordat betaling plaatsvindt; zeker bij kleinere bedrijven en langere fabricatieperiodes kan dit een aanzienlijk beslag op het werkkapitaal leggen. De *fair calling facility*, de zelfstandige contragarantie, de zelfstandige werkkapitaaldekking en de directe garantie voor levering kunnen de exporteur helpen aan het benodigde werkkapitaal. Hoewel met deze producten dus – voornamelijk – Nederlandse risico's worden verzekerd⁵⁷ wordt hiermee toch export mogelijk gemaakt. Dergelijke producten worden overigens wereldwijd door ECA's aangeboden. Voor liquiditeitsverruimende instrumenten hoeft de onderliggende exporttransactie niet te voldoen aan de risicodracht. De betalingsrisico's van de exporttransactie kunnen dan eventueel op de markt verzekerd worden en dus niet via ADSB; de garantiedekking (met name contragaranties) is een product dat op de markt vrijwel niet wordt aangeboden.

De *fair calling facility* bestond al sinds 2007, maar de staat was in de praktijk terughoudend met het aanbieden ervan. In 2013 werd de acceptatie verruimd, na signalen van exporteurs dat er wel degelijk behoefte bestond aan dit product. Sindsdien wordt het product in toenemende mate afgenomen. Een *fair calling facility* dekt zowel het risico op terecht (hiervoor dient een contragarantie) als onterecht (garantieverzekering) opvragen van een garantie. Sommige exporteurs en hun banken hebben echter geen behoefte aan verzekering tegen het onterecht opvragen. In die situatie kan de zelfstandige contragarantie worden gebruikt die in 2014 is geïntroduceerd, ook voor transacties die niet voldoen aan de risicodracht. Voorheen konden contragaranties alleen of in combinatie met een standaard-ekv-verzekering of als *fair calling facility* in combinatie met garantiedekking worden afgenomen. Ook de zelfstandige contragarantie wordt tegenwoordig geregeld afgenomen. De mogelijkheden voor werkkapitaaldekking zijn in 2013 uitgebreid; voorheen werd de werkkapitaaldekking alleen aangeboden in combinatie met de traditionele ekv. Sinds 2013 is de werkkapitaaldekking bovendien beschikbaar voor kortlopende transacties. De werkkapitaaldekking verruimt rechtstreeks de kredietruimte van de exporteur. In 2016 zijn de mogelijkheden nog iets verder verruimd door de looptijd van de werkkapitaaldekking uit te breiden tot het moment van betaling in plaats van het moment van levering. Dat is een

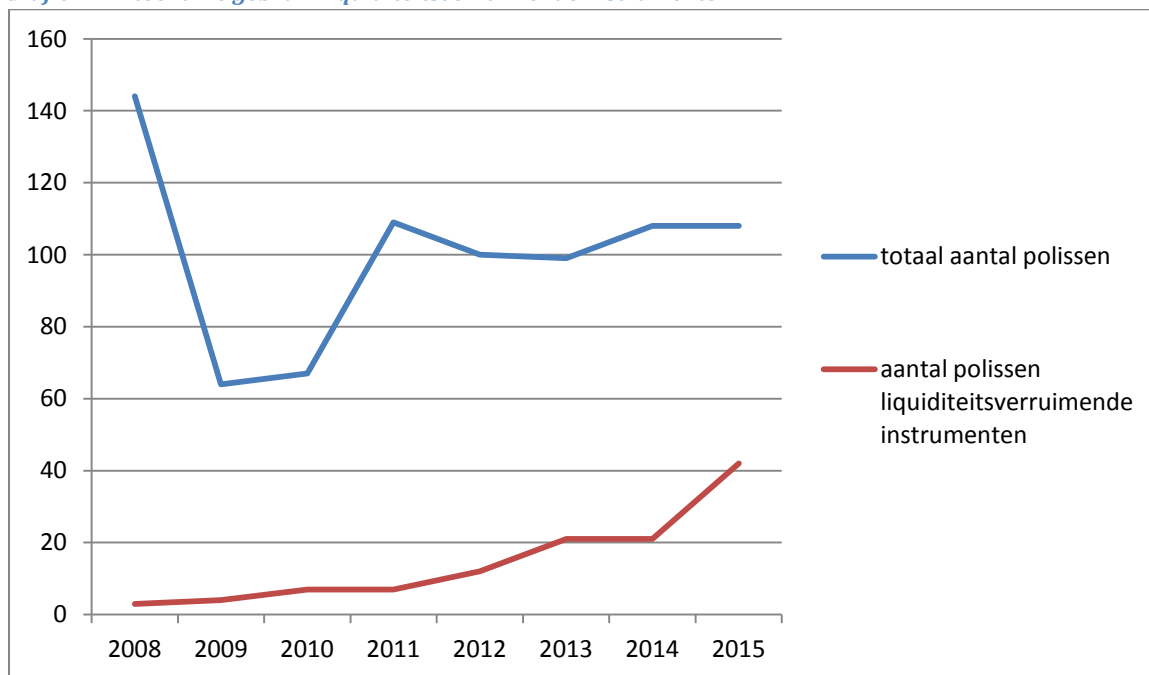
⁵⁶ Zie ook bijlage 3.

⁵⁷ De *fair calling facility* dekt wel het zogeheten moraliteitsrisico op de buitenlandse debiteur: het risico dat de debiteur een garantie ten onrechte inroept.

logische wijziging, aangezien de behoefte aan werkkapitaal van de exporteur niet ophoudt bij levering maar pas bij betaling. Een laatste wijziging was de invoering van de directe garantie voor levering in 2015. Hiermee kunnen exporteurs die met een wissel worden betaald deze verdisconteerd bij de bank laten omzetten en wordt de liquiditeit van de exporteur dus verruimd.

Voor al deze producten geldt dat de bank een substantieel eigen risico van 20% houdt en dus gebaat is bij terugbetaling door de exporteur.⁵⁸ Deze producten kennen een laag risico; tot op heden is er nog nooit schade op ontstaan. Overigens worden de liquiditeitsverruimende instrumenten in de praktijk weliswaar vaak afgenomen door mkb'ers, maar niet uitsluitend. Alle ekv-producten worden op dezelfde wijze en tegen dezelfde voorwaarden aangeboden aan alle exporteurs. In grafiek 4.1 wordt de groei van de liquiditeitsverruimende producten geïllustreerd.

Grafiek 4.1: toename gebruik liquiditeitsverruimende instrumenten



Projectfinanciering

Aan de andere zijde van het spectrum is de afgelopen jaren ook een belangrijke ontwikkeling in gang gezet: de groei van projectfinanciering. Dit is eveneens een internationale trend. Sterker nog, grote projectfinancieringen zijn vrijwel per definitie het werkterrein van consortia van ECA's. Het gaat vaak om dusdanig grote projecten waarbij bovendien een hele verzameling financiers en exporteurs bij betrokken zijn dat dit niet door één ECA verzekerd kan worden, zowel vanwege de omvang als vanwege het sterk verspreide nationale belang. Een goed voorbeeld van dit soort complexe projectfinancieringen is het ontwikkelen van een nieuw gasveld, bijvoorbeeld voor de productie van LNG. Voor de ontwikkeling van een dergelijk gasveld wordt een *Special Purpose Vehicle* opgericht – een nv speciaal voor het project – door de sponsors. Dit zijn vaak oliemaatschappijen die een belang in het veld hebben, maar kunnen ook andere partijen zoals investeringsfondsen zijn.⁵⁹ Doorgaans zal er een (langdurig) afnamecontract zijn, dus bijvoorbeeld voor de eerste tien jaar van de exploitatie is gegarandeerd dat het gas of de LNG tegen een prijs waarvan de berekeningswijze is vastgelegd wordt afgenomen. Deze toekomstige *cashflows* in combinatie met de garanties van de sponsors maken een project kredietwaardig. Daardoor zijn internationale banken, vaak grote spelers, bereid een project en vooral de benodigde investeringen te financieren. Deze financiering komt gezien de omvangrijke en langlopende risico's alleen tot

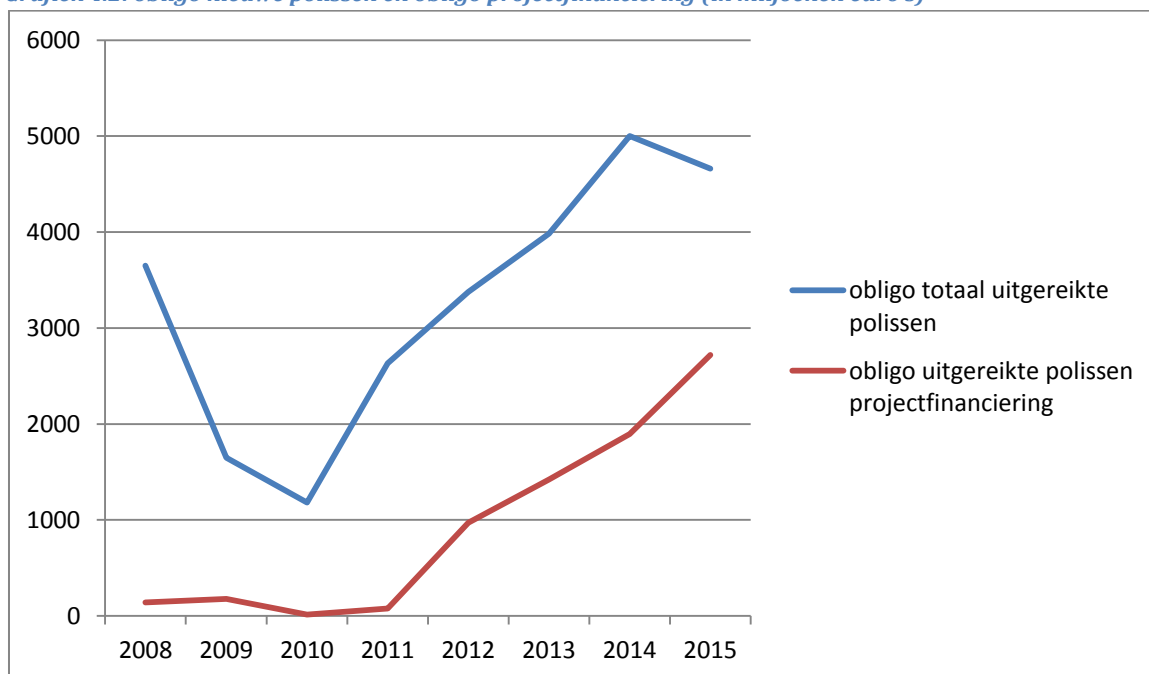
⁵⁸ Dit eigen risico van 20% vloeit voort uit de staatssteunregels.

⁵⁹ In de olie- en gasindustrie is het gebruikelijk dat velden door een consortium van maatschappijen worden ontwikkeld in plaats van door één maatschappij. Dit heeft verschillende redenen. Op deze manier is het onder andere beter mogelijk voor maatschappijen om risico's te spreiden door het beschikbare kapitaal voor investeringen over meer projecten te spreiden. Vaak is er ook een nationale oliemaatschappij betrokken, dus uit het land waar het veld zich bevindt, en op die manier stelt een overheid inkomsten uit het veld veilig.

stand met ECA-dekking. ECA's zijn hiertoe bereid omdat bij dit soort projecten allerlei werkzaamheden moeten worden verricht die exporteurs uit de landen van de ECA's exportmogelijkheden bieden: denk aan aanleg van (tijdelijke) havens, aanleg van pijpleidingen, levering van schepen, levering van de apparatuur voor exploitatie, aanleg van vliegvelden, de bouw van (petrochemische) fabrieken, etc.

Projectfinanciering wordt niet alleen gebruikt voor de exploitatie van fossiele brandstoffen, maar bijvoorbeeld ook voor windenergie. Het principe werkt hetzelfde: een SPV opgericht door sponsors investeert in een windpark, de financiering door banken vindt plaats op basis van de toekomstige *cashflows* (de *feed-in* tarieven die de eigenaar van een windpark krijgt in ruil voor het leveren van stroom aan het net) met dekking door een of meerdere ECA's en diverse exporteurs leggen het park aan. Projectfinancieringen zijn vaak – maar niet altijd – omvangrijk. Projecten kunnen in totaal vele miljarden aan investeringen omvatten. Vandaar dat vaak een verzameling grote internationale banken en een groep van ECA's gezamenlijk de financiering tot stand brengen. Banken hebben bij projectfinancieringen altijd een groter eigen risico dan bij standaardfinancieringsverzekeringen. In grafiek 4.2 wordt getoond hoe projectfinancieringen een steeds groter deel uitmaken van het obligo van de uitgereikte polissen van de Nederlandse ekv.

Grafiek 4.2: obligo nieuwe polissen en obligo projectfinanciering (in miljoenen euro's)



De exportkredietgarantie

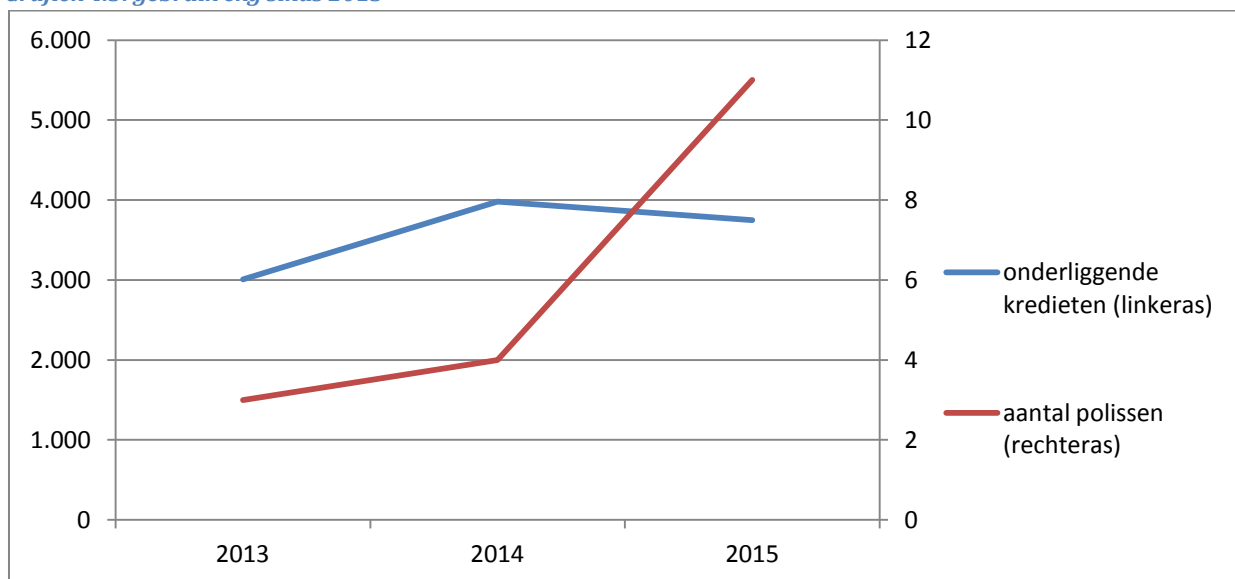
De traditionele ekv – kapitaalgoederenverzekering, verzekering uitvoering van werken, financieringsverzekering en eventueel bijbehorende garanties – verzekert de betalingsrisico's op buitenlandse afnemers of debiteuren en maakt zo export mogelijk. De liquiditeitsverruimende instrumenten grijpen aan bij de behoefte aan werkkapitaal van exporteurs. De introductie van de exportkredietgarantie (ekg) in 2009 was een derde route om export te bevorderen, namelijk via de behoefte aan financiering.⁶⁰ Export van dure kapitaalgoederen of omvangrijke aannemerijwerkzaamheden kan vaak alleen tot stand komen indien tevens financiering kan worden geboden aan de afnemer. In de nasleep van de financiële crisis bestond de indruk dat het lastiger werd voor bedrijven om aan exportfinanciering te komen. De Nederlandse staat koos er om een aantal redenen voor om niet zelf financiering aan te bieden. Zo wilde de staat de bestaande markt voor exportfinanciering niet verstoren, maar ook was een belangrijke overweging dat het aanbieden van financiering tot een (tijdelijke) verhoging van de staatschuld zou leiden. Daarom koos de staat voor de introductie van de ekg. Aanvankelijk was de ekg geen succes, het product

⁶⁰ Kamerstukken II 2009-2010, 31371 nr. 274

werd de eerste jaren niet afgenomen. In 2012 werd de vormgeving van de ekg aangepast, zodat deze beter tegemoet kwam aan de behoefte van potentiële klanten. Sindsdien wordt de ekg geregeld afgenomen en helpt het product Nederlandse exporteurs om samen met een financierende bank aantrekkelijke voorwaarden te kunnen bieden aan een buitenlandse afnemer. Investeerders die zelf niet rechtstreeks exportfinanciering bieden kunnen banken van kapitaal voorzien waarmee vervolgens de exportfinanciering wordt verschaft. Investeerders kunnen bijvoorbeeld pensioenfondsen zijn, maar ook (buitenlandse) banken en een Nederlandse financiële staatsdeelneming hebben gebruik gemaakt van deze mogelijkheid. Een andere staatsdeelneming, FMO, participeert sinds enige tijd rechtstreeks in exportkredieten. Zonder dat Nederland rechtstreeks financiering aanbiedt wordt dus tegemoet gekomen aan de wens van exporteurs om in aanvulling op de ekv financiering vanuit de overheid te stimuleren.

De ekg, die alleen kan worden afgenomen indien het onderliggende exportkrediet is verzekerd met een financieringsverzekering, stelt een bank in staat om goedkope financiering aan te trekken voor het verstrekken van een exportkrediet. De staat garandeert een investeerder die dergelijke financiering verschaft aan een bank dat het exportkrediet wordt afgelost en de rente wordt betaald. Het krediet is reeds verzekerd, maar in theorie kan het gebeuren dat de bank tussen het moment dat de buitenlandse debiteur een betaling doet⁶¹ en het moment dat deze betaling moet worden doorgesluisd naar de financier in betalingsproblemen komt. De ekg dekt dit risico volledig af. Het aanvullende risico voor de staat is zeer beperkt. Alleen de meest kredietwaardige banken kunnen een ekg afnemen. In de beleidsdoorlichting ekg wordt uitvoerig uitgelegd hoe de ekg werkt en wat het risico voor de staat is. Die beleidsdoorlichting uit 2014 leidde tot het besluit om de ekg, die aanvankelijk als tijdelijk instrument was ingevoerd, te continueren. Uit het toenemende gebruik blijkt dat de ekg nog altijd voorziet in een behoefte; dit wordt geïllustreerd in grafiek 4.3.

Grafiek 4.3: gebruik ekg sinds 2013



4.3 Veranderingen in samenstelling portefeuille en in risico

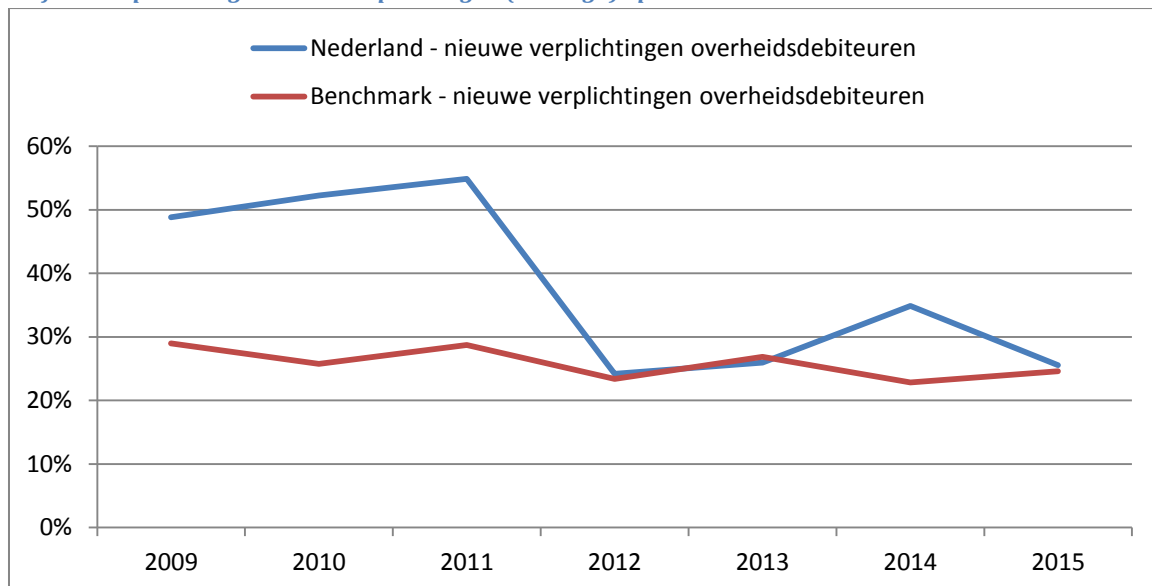
In de periode die deze beleidsdoorlichting beslaat, 2008-2015, is er veel veranderd aan de uitstaande risico's. De financiële crisis heeft ook invloed gehad op de ekv. In 2009, toen de voor Nederland relevante wereldhandel met meer dan 13% daalde, zien we een duidelijke afname in nieuwe verplichtingen voor de Nederlandse staat. 2008 was juist een goed jaar in termen van nieuwe verplichtingen. Overigens zullen zoals in hoofdstuk 3 uitgelegd niet alle verplichtingen die in 2008 zijn aangegaan daadwerkelijk hebben geleid tot Nederlandse export. Vanaf 2011 nemen de nieuwe verplichtingen voor de staat weer toe. In de periode 2009-2011 is bovendien een stijging

⁶¹ Of, indien de debiteur niet langer betaalt, de staat uitkeert op basis van de financieringsverzekering.

waarneembaar van de gemiddelde landenklasse per transactie.⁶² Dat wil zeggen dat relatief iets vaker dan voorheen transacties naar meer risicovolle landen werden aangevraagd en geaccepteerd. Hieruit kan met enige voorzichtigheid worden afgeleid dat vooral minder transacties op ontwikkelde economieën ter verzekering werden aangeboden, terwijl de transacties naar de opkomende economieën – die in mindere mate door de crisis werden getroffen – bleven doorgaan.

De kwaliteit van de portefeuille is vanzelfsprekend grotendeels afhankelijk van de kredietwaardigheid van de debiteuren.⁶³ Die kredietwaardigheid wordt beoordeeld op het moment dat de verzekering wordt aangevraagd en eventueel bij een verlenging van een dekkingstoezegging; tijdens de kredietperiode kan deze uiteraard veranderen. Zoals in paragraaf 2.3 geschetst heeft een ECA vaak betere mogelijkheden om eventuele schades te recupereren bij overheidsdebiteuren. Dergelijke debiteuren krijgen in de Arrangement-afspraken dan ook een betere debiteurenclassificatie zodat de exporteur of bank een lagere premie betaalt. Voor de Nederlandse ekv zien we de laatste jaren een duidelijke afname van het deel van het risico dat uitstaat op overheidsdebiteuren. Zoals uit grafiek 4.4 blijkt is de Nederlandse ekv hierdoor meer op de ECA's uit een groep geselecteerde landen⁶⁴ gaan lijken.

Grafiek 4.4: percentage nieuwe verplichtingen (in obligo) op overheidsdebiteuren



Toch kan niet zonder meer gesteld worden dat private debiteuren risicovoller zijn dan overheidsdebiteuren. Bij een private debiteur uit een OESO-land zullen zich bijvoorbeeld niet snel politieke risico's voordoen.⁶⁵ Schade is ook bij private debiteuren vaak niet 'digitaal': als betalingsproblemen ontstaan wil dat nog niet zeggen dat de debiteur nooit meer kan betalen. Na een moeilijke periode kan een debiteur bijvoorbeeld weer over voldoende *cash flows* beschikken om de betalingen volledig te hervatten. Bovendien kan een schuld soms geherstructureerd worden: door een andere betalingsritme af te spreken kan een debiteur soms weer aan zijn verplichtingen voldoen. Zeker bij projectfinancieringen zijn er vaak mogelijkheden op dit vlak; de banken hebben niet voor niets een groot eigen risico en ze zijn dus gebaat bij het vinden van oplossingen voor betalingsproblemen. Bovendien kan een beroep worden gedaan op de sponsors, die bij een liquidatie immers ook hun investeringen verloren zien gaan. Ten slotte worden bij het verzekeren vaak zekerheden bedongen; denk hierbij aan schepen waarop een hypotheek gevestigd kan worden. Projectfinancieringen – met per definitie private debiteuren – zijn vaak relatief groot ten opzichte van andere ekv-gedekte transacties, zodat het aandeel van projectfinancieringen in de totale portefeuille ook relatief groot is (zie grafiek 4.2).

⁶² ESB jrg. 100, editie 4710, Statistiek: "De Nederlandse exportkredietverzekering sinds 2007", Ivo Habets en Caroline van Thiel

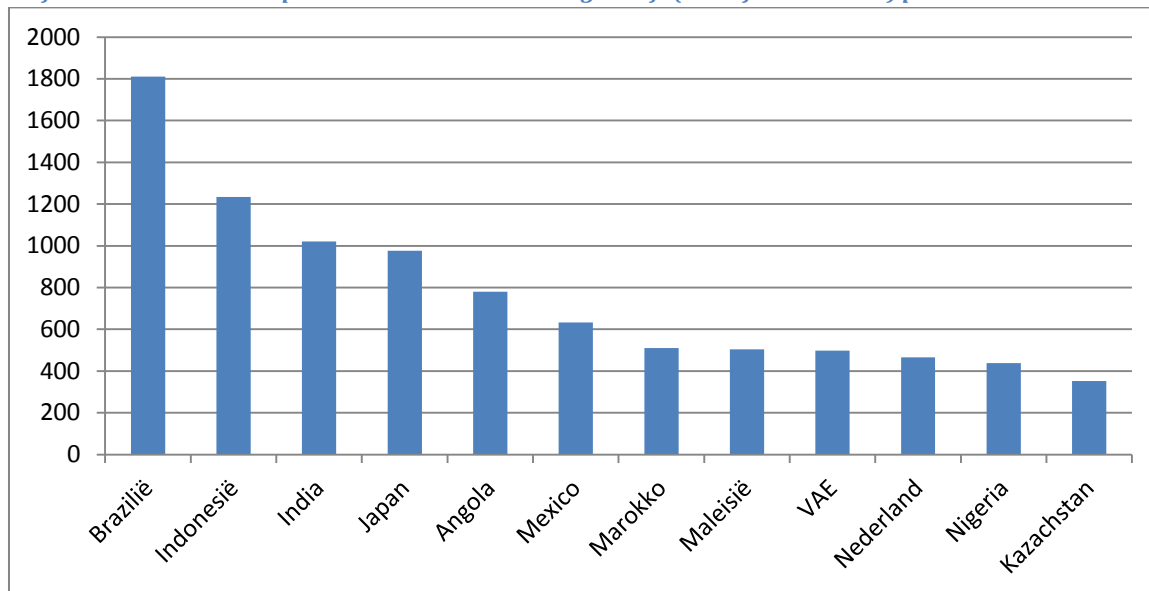
⁶³ Zie bijlage 4: daarnaast is vaak sprake van regresrisico, afhankelijk van de exporteur dus.

⁶⁴ Spanje, Frankrijk, België, Duitsland, Denemarken, Zweden, Noorwegen, Japan, Italië, China, VK en VS.

⁶⁵ Vandaar dat in dit soort gevallen de zogeheten *risk slicing* soms wordt toegepast. Zie paragraaf 2.1.

Een andere verandering in de samenstelling van de portefeuille is de toename van het risico op Nederland. Dit hangt volledig samen met de groei van de liquiditeitsverruimende instrumenten. Een transactie wordt in de boekhouding van de ekv in beginsel geadmistreerd op het land waar het belangrijkste risico op wordt gelopen. Doorgaans is dit het land waar de afnemer of debiteur is gevestigd. Voor de liquiditeitsverruimende instrumenten is er echter geen betalingsrisico op een buitenlandse exporteur, maar vormt de Nederlandse exporteur de bron van de meeste risico's.

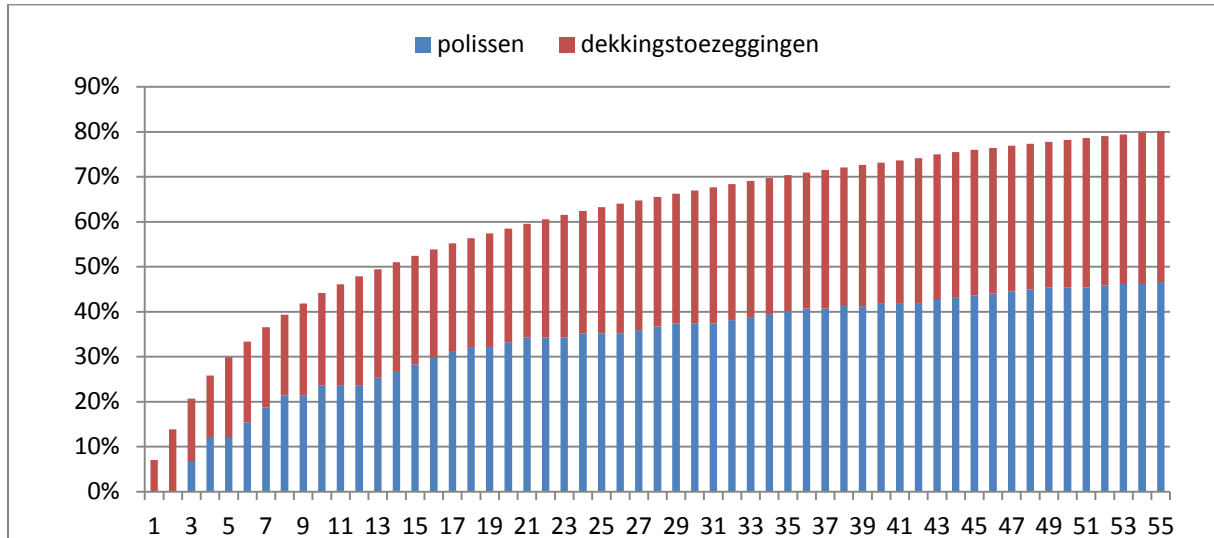
Grafiek 4.5 Landen waarop Nederland het meeste obligo heeft (in miljoenen euro's) per 31 december 2015



Uit grafiek 4.5 komt een laatste opvallende eigenschap van de Nederlandse ekv-portefeuille naar voren. De meeste landen in de grafiek zijn sterk afhankelijk van inkomsten uit olie en gas en dit geldt ook voor de meeste transacties die verzekerd zijn op deze landen. Het risico op Japan is eveneens gasgerelateerd, dit is namelijk een groot LNG-project.⁶⁶ Behalve olie- en gastransacties zijn ook defensieorders soms substantieel qua omvang. De portefeuille wordt gedomineerd door omvangrijke risico's. Zoals uit grafiek 4.6 blijkt zijn 55 van de 481 polissen en dekkingstoezeggingen verantwoordelijk voor 80% van het totale obligo, en de 14 grootste uitstaande risico's tellen op tot 50% van het totaal.

⁶⁶ In de boekhouding van de ekv wordt obligo toegerekend aan het land waarop het risico wordt gelopen. Dat hoeft dus niet altijd het land te zijn waarnaar een kapitaalgoed wordt geëxporteerd of waar werkzaamheden plaatsvinden. Het kan immers zo zijn dat een moederbedrijf dat in een ander land dan het bestemmingsland gevestigd is garant staat, of dat de betalingen uit een ander land komen dan waar de afnemer formeel gevestigd is.

Grafiek 4.6: Risicoconcentratie in de portefeuille; uitstaande verplichtingen als percentage van het totaal



Het grote aandeel olie- en gasrisico's bij de debiteuren typeert de Nederlandse ekv-portefeuille.⁶⁷ In termen van obligo hebben de scheepsbouw en de aannemerij veruit de grootste behoefte aan ekv-dekking. Voor beide sectoren geldt dat zij bovengemiddeld vaak leveren aan de olie- en gasindustrie. Overigens is dit vaak indirect: er wordt niet rechtstreeks aan oliemaatschappijen geleverd, maar vaak aan bedrijven die diensten verlenen aan deze maatschappijen. Dat creëert een extra buffer voor het risico. Op dit moment is van de 80% grootste risico's (in termen van omvang van het obligo) in de portefeuille ongeveer de helft gerelateerd aan olie- en gas. De marktomstandigheden voor debiteuren uit deze sector zijn sinds midden 2014 duidelijk verslechterd, zie grafiek 4.7. Dit geldt ook voor overheidsdebiteuren uit olieproducerende landen die eveneens hun inkomsten snel zagen dalen en waarvan de begroting doorgaans gebaseerd was op olieprijsen die in 2015 onrealistisch bleken. Toch heeft dit tot op heden nog niet geleid tot een toename van de schades. De verzekerde kapitaalgoederen zijn soms nodig voor de debiteur om inkomsten te genereren. Zeker bij projectfinancieringen geldt bovendien dat deze worden afgegeven op basis van langlopende afnamecontracten waardoor de inkomsten nog altijd voldoende zijn voor de betalingsverplichtingen. We zien wel dat oliemaatschappijen kritisch naar hun investeringen kijken en dat projecten waarvoor dekkingstoezeggingen zijn afgegeven – of soms alleen nog aanvragen zijn ingediend – geschrapt of uitgesteld worden. Met name als het gaat om schepen die oliemaatschappijen inhuren van onderaannemers zien we een toenemende druk van opdrachtgevers om tarieven naar beneden te krijgen waardoor de kans op betalingsproblemen toeneemt. De daling van de olieprijs heeft verder geleid tot een teruglopende orderportefeuille voor sommige Nederlandse exporteurs.

⁶⁷ De olie- en gassector is wereldwijd een zeer grote opdrachtgever van ekv-gedekte transacties. Defensie en kapitaalintensieve transportmiddelen als vliegtuigen, treinen en schepen voor ander gebruik dan olie en gas zijn andere transacties waarop ECA's veel risico's verzekeren.

Grafiek 4.7: Ontwikkeling olieprijs gedurende evaluatieperiode



Bron: Thomson Reuters Datastream

Box 4.3: risicomanagement

Er zijn verschillende maatregelen genomen om de risico's in de portefeuille van EKI te identificeren, beoordelen, beheersen, monitoren en uiteindelijk eventueel te transfereren door bijvoorbeeld herverzekering. Veel van deze maatregelen richten zich op financieel-economische risico's zoals landenrisico, debiteurenrisico, valutarisico, regresrisico, systeemrisico en sectorrisico. De belangrijkste worden hieronder beschreven:

- Underwriting: Per individuele transactie vindt een uitgebreide risico analyse plaats door het acceptatieteam van ADSB. Hierbij is sprake van maatwerk. Wanneer nodig worden specifieke risicomitigerende maatregelen getroffen, zoals het verkrijgen van zekerheden. Een vast onderdeel van deze fundamentele analyse is de *Atradius Buyer Rating (ABR)*: een risicoclassificatiemodel.
- Landenbeleid: Met behulp van het landenrisicoraamwerk wordt een beoordeling gemaakt van de kredietwaardigheid of de betalingsmoraliteit van een land als geheel. De hieruit voortvloeiende landenanalyse is de belangrijkste input voor de vaststelling van het landenbeleid. Op basis van het landenrisico kunnen debiteuren (of sectoren) uitgesloten zijn van dekking of uitsluitend met bepaalde zekerheden acceptabel zijn. Het landenbeleid wordt volgens een bepaald menu van beperkingen vastgesteld en zo wordt per land een beleid vastgesteld dat de landspecifieke risico's reflecteert.
- Onderdeel van het landenbeleid is ook het vaststellen van landenplafonds. Dergelijke plafonds moeten voorkomen dat er teveel obligoconcentratie ontstaat op bepaalde landen. Tevens is

het een mechanisme dat beoogt om landen waarop een significant obligo uitstaat tijdig te bespreken in de CAR (de 'signaleringsfunctie').

- Debiteurenbeoordeling: Voor het beheersen van het debiteuren risico worden voor (staats)banken en (staats)bedrijven ratingmodellen en signaleringslimieten gehanteerd. Voor de beoordeling van individuele debiteuren wordt het ABR-model gebruikt. Dit model richt zich specifiek op het waarderen van middellange risico's op bedrijven die gevestigd zijn in niet-westerse landen. De kredietwaardigheid van debiteuren kan zo op een uniforme en consistente wijze in beeld worden gebracht. Het model maakt gebruik van diverse factoren die in te delen zijn in drie categorieën: *trade sector risk*, *business risk* en financiële elementen (de balans en winst- en verliesrekening). Om de kredietwaardigheid van een bank in beeld te brengen wordt de Bankscore gebruikt. Dit is een extern ontwikkeld en onderhouden model om de kredietwaardigheid van banken te classificeren.

Debiteurenlimieten: Naast de uitgebreide beoordeling van de kredietwaardigheid zijn er voor individuele debiteuren signaleringslimieten vastgesteld op basis van de rating, *Probability of Default* (PoD), landenklasse en het *Economic Capital*. Deze risicomatstaf geeft aan hoeveel kapitaal moet worden aangehouden om verliezen op te vangen in 97,5% van de gevallen.⁶⁸ Tot slot wordt per debiteur beoordeeld of de omvang van een transactie in verhouding tot het eigen vermogen van de debiteur acceptabel is.

- Beoordeling exporteur: per exporteur wordt een zogeheten regreslimiet vastgesteld, die weergeeft wat het maximale regresrisico is dat de staat wil lopen op een exporteur. Bij regres wordt schade verhaald op een exporteur wanneer deze is ontstaan door toedoen van de exporteur, bijvoorbeeld wanneer de koper een garantie terecht opeist.
- Portefeuillemodel:
 - Om de krediet - en fabricatierisico's voor de gehele portefeuille in kaart te brengen wordt de BIS III-systematiek gehanteerd. Dit model brengt het totale uitstaande risico in beeld, zodat daar waar mogelijk (vooraf en achteraf) gestuurd kan worden op het mitigeren van risico's. Met het BIS III-model wordt het risicodragende kapitaal van de portefeuille berekend op basis van onder meer de externe *letter rating*, de eenjaars *Probability of Default* (PoD), het *Exposure At Default* (EAD), de resterende looptijd (*Maturity*) en de *Loss Given Default* (LGD). De risicogewogen positie neemt toe wanneer: de externe *Letter Rating* verslechtert, de EAD toeneemt, naarmate de *Maturity* langer is en als de LGD toeneemt. Om het totale risico voor koersrisicoverzekeringen (KRV) en vreemde valutadekkingen in beeld te brengen wordt een *mark to market* methode gehanteerd:
 - Voor de KRV wordt daarbij gesimuleerd wat het resultaat zou zijn alsof er vandaag moet worden afgerekend tegen de garantiakoers. Op deze manier wordt een verwacht koersresultaat berekend.
 - Voor vreemde valutadekkingen (meestal in USD) wordt gesimuleerd dat een contract vandaag in default raakt. Vervolgens wordt de contractuele koers vergeleken met de relevante forward koers. Indien de contractuele koers hoger is dan de forward ontstaat een eventueel risico, omdat dit risico zich alleen zal voordoen indien sprake is van een schade-uitkering.

Soms wordt gebruik gemaakt van instrumenten om de risico's in de portefeuille te verminderen: 'actief risicobeheer'.⁶⁹ Het is gangbaar tussen ECA's om substantiële buitenlandse aandelen in een exporttransactie te herverzekeren. Zo wordt het totale uitstaande risico verminderd, sluit het aangegane risico beter aan bij de binnenlandse component en dus bij de exportwaarde en bovendien kan meer druk worden gezet – door verschillende landen – indien schade ontstaat.

⁶⁸ Hierbij wordt uitgegaan van de cumulatieve vijfjaars PoD en een normale kansverdeling. De premie dekt naar verwachting de *Expected Loss* (EL), het *Economic Capital* is er voor de *Unexpected Loss* (UEL)

⁶⁹ Brief van de minister van Financiën en de staatssecretaris van Economische Zaken van 3 oktober 2005, Kamerstukken II 2005/2006 30300 IX-B nr. 6

Soms is het ook mogelijk om een deel van het obligo onder te brengen bij private herverzekeraars. Enkele grote private herverzekeraars zijn soms bereid relatief kleine bedragen aan risico over te nemen, mits de debiteur een overheid is en mits de ECA 'in de *lead*' blijft. Dit kan vooral nuttig zijn wanneer er sprake is van risico-accumulatie in de portefeuille, bijvoorbeeld – in het Nederlandse geval – wanneer het uitstaande obligo op een land het landen- of signaleringsplafond nadert of licht overschrijdt. Dan kunnen dankzij herverzekering toch transacties verzekerd worden zonder dat het aangegane obligo op een land de maximale *risk appetite* overschrijdt. In het verleden is in deze situatie een enkele keer gebruik gemaakt van een obligo-swap of van *credit default swaps*. Bij een obligo-swap ruilt de Nederlandse ECA aangegane obligo op land X met een andere ECA die nog ruimte heeft op land X maar een teveel aan obligo op land Y. Deze constructie heeft twee grote nadelen. Ten eerste is de kans dat er een *match* gevonden wordt met een ECA niet zo groot en vereist het maatwerk. Ten tweede zou een eventuele schade die betaald moet worden door Nederland op land Y voor een transactie van een buitenlandse exporteur moeilijk zijn uit te leggen. *Credit default swaps* zijn een verzekering op de kans dat de uitgever van een bepaalde obligatie moet *defaulten*. Deze zijn eveneens moeilijk toepasbaar voor ekv-transacties; er zijn moeilijk obligaties en bijbehorende *credit default swaps* te vinden die precies passen op een ekv-gedekte transactie. Van deze twee methodes om het risico te verminderen wordt geen gebruik meer gemaakt.

4.4 Transparantie

Op een aantal manieren wordt inzicht geboden in de activiteiten die op basis van artikel 5 plaatsvinden. De begroting en het jaarverslag van Financiën bieden voornamelijk inzicht in de financiële aspecten van de ekv op portefeuilleniveau. Sinds 2002 wordt om meer openheid te geven over de verzekerde transacties op de website van Atradius een overzicht gepubliceerd met alle afgegeven polissen. Voor categorie A-projecten wordt vóór afgifte van de polis informatie verstrekt over de milieu- en sociale aspecten van de transactie. In het jaaroverzicht van Atradius, te vinden op de website, wordt meer gedetailleerde informatie gegeven over de activiteiten. Sinds 2009 wordt bovendien jaarlijks een duurzaamheidsverslag gepubliceerd waarin uitgebreid wordt gerapporteerd over de toetsingen op milieu- en sociale aspecten.

Stakeholders van de ekv worden op verschillende manieren geconsulteerd en geïnformeerd over de Nederlandse ekv. In beginsel vindt jaarlijks een zogeheten stakeholderbijeenkomst plaats, waar ADSB en de ministeries van Financien en Buitenlandse Zaken met vertegenwoordigers van ngo's en van belangenorganisaties gedachten uitwisselen over actuele thema's rond de ekv. De klanten hebben bovendien een platform voor consultatie in de vorm van Rijkscommissie voor export, die twee keer per jaar bijeenkomt.

De laatste twee jaar is een aantal maatregelen genomen om de transparantie verder te bevorderen. Belangrijk daarbij is wel dat de balans tussen openbaarheid en (bedrijfs-)vertrouwelijkheid van informatie gewaarborgd moet blijven. Getracht wordt meer informatie te publiceren zonder de vertrouwelijkheid te schenden. Een belangrijk voorbeeld hiervan is dat voortaan – met ingang van medio 2016 – op de website niet alleen vooraf milieu-informatie wordt gepubliceerd over A-projecten, maar dat ook achteraf inzicht zal worden gegeven in de relevante aspecten van de beoordeling. Bovendien blijft deze informatie langer beschikbaar op de website van Atradius en wordt deze overzichtelijker gepresenteerd. Dit alles is op dit moment in 2016 nog *work in progress*, er wordt nog onderzocht op welke wijze de transparantie nog verder kan verbeteren. Onderzocht wordt onder meer of een *information disclosure policy* kan worden opgesteld waarin wordt aangegeven wat voor soort informatie op welke wijze wordt gepubliceerd.

Hoofdstuk 5: Analyse doeltreffendheid

Een beleidsdoorlichting is in de kern een onderzoek naar de vraag of beleid doeltreffend en doelmatig is. Doeltreffendheid wordt daarbij gedefinieerd als: "de mate waarin de beleidsdoelstelling dankzij de inzet van de onderzochte beleidsinstrumenten wordt gerealiseerd."⁷⁰ De beleidsdoelstelling van artikel 5 is als volgt geformuleerd: "*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.*" Dat er mogelijkheden voor verzekering worden geboden is evident. In de voorgaande hoofdstukken is een beschrijving gegeven van het verzekeringsinstrumentarium, van de hoeveelheid verplichtingen die het ministerie van Financiën als verzekeraar is aangegaan en van de financiële stromen die daarmee samenhangen. Doeltreffendheid is dus in feite gerealiseerd. Onderliggend is de daadwerkelijke doelstelling echter het mogelijk maken van export door Nederlandse bedrijven. De analyse in dit hoofdstuk richt zich dus op de vraag hoeveel export en daarmee productie en werkgelegenheid mogelijk wordt gemaakt.

Het CBS heeft in opdracht van het ministerie van Financiën onderzocht hoeveel de toegevoegde waarde is van de export die met ekv plaatsvindt en hoeveel werkgelegenheid daarmee verbonden is. Dat is een eerste antwoord op de vraag naar de doeltreffendheid. In feite is de ekv echter pas effectief als het om transacties gaat die zonder ekv niet tot stand zouden zijn gekomen. Daarop wordt in paragraaf 5.2 nader ingegaan. In het vervolg van het hoofdstuk zal nog worden stilgestaan bij de vraag of het aanbieden van verzekeringen aanvullend aan de markt plaatsvindt, bij wie op welke wijze baat hebben bij de ekv inclusief het mvo-beleid, bij de vraag of er een internationaal gelijkwaardig speelveld wordt bereikt en ten slotte bij de vraag of de ekv voor de toekomst nog steeds nodig is.

5.1 Analyse CBS: toegevoegde waarde ekv

Het CBS kan aan de hand van een bestaande methode berekenen wat de toegevoegde waarde van de Nederlandse export is voor de Nederlandse economie. Met andere woorden: wat verdient Nederland aan de export? Om het effect van de ekv in kaart te brengen heeft het ministerie van Financiën allereerst aan het CBS gevraagd deze methode te gebruiken om te berekenen hoeveel er in Nederland wordt verdiend aan de ekv-verzekerde export.⁷¹ Wanneer alleen gekeken zou worden naar de verzekerde export zou enerzijds het effect van de ekv overschat worden vanwege het buitenlandse bestanddeel en anderzijds zou het effect onderschat worden doordat de toeleveringsketen niet wordt meegenomen. Het CBS is gevraagd zowel de toegevoegde waarde te berekenen als de daarmee gepaard gaande werkgelegenheid. Voor de volledige analyse en voor nadere uitleg over de methodologie zie CBS-publicatie Van den Berg et al. (2016). Het navolgende in deze paragraaf is grotendeels gebaseerd op deze CBS-publicatie. Voor de leesbaarheid zal niet telkens een literatuurverwijzing worden opgenomen.

Box 5.1: Aansluiting cijfers en bedragen

Het CBS heeft berekend hoeveel de toegevoegde waarde is van de ekv-gedekte export op basis van de omvang van de verzekerde transacties. Om een aantal redenen valt die omvang niet af te leiden uit de cijfers die het ministerie van Financiën hanteert voor de begroting en bijbehorende stukken of uit het overzicht van verzekerde transacties op de website van ADSB. Het ministerie van Financiën en ADSB hanteren namelijk altijd de Maximale Schade (MS) van een verzekering.⁷² De MS kan meer zijn dan het onderliggende exportcontract: met name bij financieringsverzekeringen waarbij ook rentebetalingen zijn meeverzekerd waarvoor bovendien

⁷⁰ Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek, artikel 1 en artikel 3.

⁷¹ Voor uitleg over de methode: zie bijvoorbeeld De Groot en Möhlmann (2008), Kuypers et al. (2012) en Lemmers et al. (2014).

⁷² Zie bijlage 4.

een ruime maximale variabele rente wordt gerekend. De MS kan echter ook minder zijn, met name bij aannemerij waarbij doorgaans maandelijks wordt betaald en zeker bij langer lopende werkzaamheden de maximaal uitstaande betalingsverplichting dus duidelijk lager kan zijn dan de totale waarde van het contract. De MS is echter wel relevant voor de verantwoording aan de Tweede Kamer, aangezien dat het bedrag aan verplichtingen is dat de staatssecretaris aangaat met het afgeven van een verzekeringspolis. Het CBS heeft daarentegen de waarde van het exportcontract gehanteerd, aangezien dat de relevante grootte voor de analyse is. De omvang van verzekerde exportcontracten kan niet bekend gemaakt worden. Dat is immers bij uitstek bedrijfsvertrouwelijke informatie, te meer daar het geregeld voorkomt dat Nederlandse bedrijven met elkaar concurreren om buitenlandse opdrachten.

Een tweede reden waarom de cijfers niet op elkaar aansluiten is dat voor het CBS alleen de Nederlandse component van belang is. Immers, het gaat om de toegevoegde waarde voor de Nederlandse economie. Buitenlandse componenten, zoals onderdelen die betrokken worden van buitenlandse leveranciers, worden vaak wel meeverzekerd. Het is niet efficiënt om bijvoorbeeld een aparte financiering te moeten sluiten voor onderdelen en bovendien loopt een exporteur betalingsrisico op de onderdelen die hij in het buitenland heeft besteld aangezien die onderdeel uitmaken van het contract met de afnemer.

Een derde reden is dat de verplichtingen die jaarlijks worden gepubliceerd en waarop het verplichtingenplafond van toepassing is een combinatie vormen van afgegeven polissen en aangegane dekkingstoezeggingen. Dekkingstoezeggingen vormen immers een juridische verplichting. Het CBS heeft daarentegen alleen gekeken naar tot stand gekomen exportcontracten en dus afgegeven polissen, aangezien alleen deze leiden tot toegevoegde waarde. Daarbij komt bovendien dat het jaar van tot stand komen van een exporttransactie een ander (later) jaar kan zijn dan het jaar waarin een dekkingstoezegging is aangegaan.

Een laatste reden is dat om een analyse te kunnen maken het CBS de contractsommen heeft gespreid over de productieperiode, terwijl het ministerie juist een verplichting altijd volledig meldt in het jaar dat deze wordt aangegaan. Kortom: de cijfers in dit hoofdstuk kunnen niet vergeleken worden met de cijfers uit andere hoofdstukken, maar zijn uiteraard wel gebaseerd op dezelfde onderliggende verplichtingen.

Het CBS heeft de periode 2010-2014 onderzocht, dat wil zeggen alle exportorders waarvan de fabricatieperiode in de periode 2010-2014 lag. Tijdens de fabricatieperiode wordt immers toegevoegde waarde gecreëerd. De data van 2015 waren nog niet beschikbaar toen het onderzoek werd opgestart. Het meenemen van 2008 en 2009 zou een omvangrijke uitbreiding van de werkzaamheden hebben betekend door het 'naijleffect' van aangegane verplichtingen. Immers, er kunnen verschillende jaren verstrijken tussen het aangaan van een nieuwe verplichting en het einde van de fabricatieperiode.⁷³ De eerste stap in de analyse van het CBS is het berekenen van de verzekerde omzet uit export met ekv-dekking. Het gaat hier dus om de verzekerde omzet van Nederlandse bedrijven, in ekv-termen het nationale bestanddeel. Voor de periode 2010-2014 komt het CBS op een verzekerde omzet van 11,2 miljard euro, gemiddeld 2,24 miljard euro per jaar. Zoals verwacht kan worden zijn twee sectoren daarbij verantwoordelijk voor het leeuwendeel: grond-, water- en wegenbouw voor 4,6 miljard euro (41,6% van het totaal) en overige transportmiddelenindustrie (schepen) voor 4,2 miljard euro (37,5%). De machine-industrie is goed voor 10,2% van het totaal.

De tweede stap is het berekenen van de directe toegevoegde waarde. Hiermee wordt feitelijk gekeken naar wat met deze omzet daadwerkelijk verdient wordt in de exporterende bedrijven zelf (het inkomen dat toevalt aan de productiefactoren arbeid en kapitaal).

⁷³ Dit betekent dus ook dat het effect van de daling van de wereldhandel vanaf najaar 2008 grotendeels is meegenomen. In 2009 aangegane verplichtingen leiden immers in de meeste gevallen tot fabricatie in de daaropvolgende jaren. In termen van nieuwe verplichtingen en premie-inkomsten waren 2008 en 2015 relatief goede jaren en was 2009 een slecht jaar.

Tabel 5.1: Directe bruto toegevoegde waarde per bedrijfstak 2010 – 2014

Directe bruto toegevoegde waarde per bedrijfstak (top 10), 2010-2014	verzekerde toegevoegde waarde (x mln)	% van totaal	aandeel toegevoegde waarde in verzekerde export
Grond-, water- en wegenbouw	1.470	45,1%	31,5%
Overige transportmiddelenindustrie	904	27,7%	21,5%
Machine-industrie	399	12,2%	35,1%
Metaalproductenindustrie	203	6,2%	36,1%
Architecten-, ingenieurbureaus e.d.	120	3,7%	58,1%
Winning van aardolie en aardgas	56	1,7%	84,0%
Gespecialiseerde bouw	28	0,9%	39,4%
Algemene bouw en projectontwikkeling	17	0,5%	27,7%
Auto- en aanhangwagenindustrie	16	0,5%	30,3%
Elektrotechnische industrie	15	0,5%	14,4%
Overige bedrijfstakken	32	1,0%	45,9%
Totaal	3.261	100,0%	29,1%

In totaal is over de onderzochte periode bij exporteurs dus bijna 3,3 miljard euro aan toegevoegde waarde gecreëerd. Wederom springen dezelfde sectoren naar voren, maar de bouwsector is nu de sector die duidelijk het meeste baat heeft bij de ekv. Het verschil is te zien in de vierde kolom van tabel 5.1; het aandeel van de toegevoegde waarde ten opzichte van de verzekerde export is in de (wat meer arbeidsintensieve) bouwsector groter dan in de scheepsbouw.

In de laatste stap wordt de toegevoegde waarde voor de gehele Nederlandse economie in kaart gebracht. Het is zinvol om het bredere effect voor de Nederlandse economie te berekenen. De extra vraag naar Nederlandse producten en diensten blijft immers niet beperkt tot de exporteur zelf. Het CBS legt deze berekeningen op pagina 10 en 11 uit:

Citaat:

Het effect van deze export op de Nederlandse economie is [...] niet beperkt tot de exporterende pekv⁷⁴-verzekerde bedrijven zelf. Immers, ook toeleveranciers, accountants, schoonmaakbedrijven, etc. genereren inkomsten en faciliteren werkgelegenheid vanwege de pekv-verzekerde export van de bedrijven voor wie zij werken. Dit indirecte effect of uitstralingseffect van de pekv-gedekte transacties op de rest van de economie wordt benaderd met een input-output analyse.

De CBS-afdeling Nationale Rekeningen maakt de hiervoor benodigde input-outputtabellen. Deze laten per bedrijfstak zien hoeveel deze aan andere bedrijfstakken levert, waar de bedrijfstak de benodigde goederen en diensten inkoopt en ook hoeveel de bedrijfstak exporteert, uitgesplitst naar goederen en diensten. Met deze gegevens is het mogelijk te schatten hoeveel toegevoegde waarde en werkgelegenheid er gegenereerd wordt door de pekv-verzekerde exporttransacties, zowel direct in de eigen sector als indirect in toeleverende bedrijfstakken. Bijvoorbeeld, als bedrijfstak X alleen maar goederen exporteert en niets verkoopt in Nederland is alle werkgelegenheid in bedrijfstak X toegeschreven aan de export van goederen. Als de accountancy 50 procent van de tijd werkt voor bedrijfstak X en 50 procent voor bakkerijen die alleen voor Nederlandse consumenten produceren, dan is de werkgelegenheid in de accountancy voor de helft toegeschreven aan de export van goederen. De input-outputtabellen maken het mogelijk nog dieper terug te rekenen, bijvoorbeeld als de schoonmaakbedrijven een kwart van de tijd werken voor de accountancy en driekwart voor bakkerijen. De techniek houdt er tevens rekening mee dat er voor de output van de ene bedrijfstak veel meer input uit het buitenland (dus minder Nederlandse toegevoegde waarde) nodig is dan voor de output van de andere.

⁷⁴ Het CBS hanteert in zijn onderzoek de afkorting pekv voor publieke exportkredietverzekering.

Tabel 5.2: Kernresultaten directe en indirecte bruto bijdrage ekv

Kernresultaten bruto berekening bijdrage ekv aan Nederlandse economie	2010	2011	2012	2013	2014	2010 – 2014
ekv-verzekerde export (mld euro's)	1,1	2,2	3,4	2,5	1,9	11,2
<i>Toegevoegde waarde (mld euro's)</i>						
bbp	631,5	642,9	645,2	650,9	662,8	3.233,2
toegevoegde waarde door ekv	0,76	1,56	2,50	1,68	1,33	7,83
%bbp door ekv	0,120%	0,243%	0,387%	0,258%	0,201%	0,242%
<i>Werkgelegenheid (x1000)</i>						
arbeidsjaren	7.056,0	7.099,0	7.055,0	6.998,0	6.977,0	35.185,0
arbeidsjaren door ekv	8,5	18,4	31,8	20,4	15,7	94,8
%werkgelegenheid door ekv	0,120%	0,260%	0,451%	0,292%	0,225%	0,270%

Over de onderzochte periode is in totaal 7,83 miljard euro aan toegevoegde waarde gerealiseerd met ekv-gedekte exporttransacties, overeenkomend met gemiddeld jaarlijks 0,24% van het bbp. Hiermee waren in totaal bijna 95.000 arbeidsjaren gemoed, ongeveer 18.960 per jaar of 0,27% van de totale werkgelegenheid. De uitsplitsing naar sectoren geeft nu logischerwijs een ander beeld; nu zijn immers ook de toeleveranties door Nederlandse bedrijven meegerekend.

Tabel 5.3: Toegevoegde waarde per bedrijfstak

2010-2014	toegevoegde waarde (x mln)	% van totaal
Grond-, water- en wegenbouw	1.561	19,9%
Overige transportmiddelenindustrie	975	12,5%
Metaalproductenindustrie	775	9,9%
Gespecialiseerde bouw	572	7,3%
Machine-industrie	498	6,4%
Groothandel en handelsbemiddeling	461	5,9%
Uitzendbureaus en arbeidsbemiddeling	390	5,0%
Architecten-, ingenieursbureaus e.d.	260	3,3%
Bankwezen	214	2,7%
Reparatie en installatie van machines	208	2,7%
Overige bedrijfstakken	1.915	24,5%
Totaal	7.829	100,0%

In deze laatste analyse komen ook sectoren als uitzendbureaus en het bankwezen naar voren als sectoren waar een deel van de toegevoegde waarde van de ekv-gedekte export neerslaat. Voor wat betreft de uitzendbureaus geldt dat nog sterker wanneer gekeken wordt naar de werkgelegenheid.

Tabel 5.4: Werkgelegenheid per bedrijfstak

2010-2014	arbeidsjaren (x 1000)	% van totaal
Grond-, water- en wegenbouw	19,2	20,2%
Overige transportmiddelenindustrie	9,9	10,5%
Gespecialiseerde bouw	9,9	10,4%
Uitzendbureaus en arbeidsbemiddeling	9,8	10,3%
Metaalproductenindustrie	9,8	10,3%
Machine-industrie	4,3	4,6%
Groothandel en handelsbemiddeling	4,2	4,4%
Architecten-, ingenieursbureaus e.d.	3,4	3,6%
Reparatie en installatie van machines	2,6	2,7%
Holdings en managementadviesbureaus	2,1	2,2%
Overige bedrijfstakken	19,7	20,7%
Totaal	94,8	100,0%

Het op deze wijze berekenen van de toegevoegde waarde is internationaal gezien nog niet eerder gebeurd. In andere landen wordt geregeld berekend hoeveel export en werkgelegenheid

gegenereerd wordt met ekv maar dat zijn veel ruwere berekeningen. Tijdens het Nederlandse voorzitterschap van de EU de eerste helft van 2016 heeft het CBS zijn methode gepresenteerd in de Raadswerkgroep voor exportkredietverzekeringen en dat leidde tot veel belangstelling van andere lidstaten.

5.2 Additionaliteit

Het berekenen van de toegevoegde waarde die wordt gegenereerd met ekv-gedekte transacties zegt in wezen nog niet alles over de doeltreffendheid van het beleidsinstrument. Daartoe moet de situatie met ekv immers vergeleken worden met de situatie zonder ekv: wat zou er gebeurd zijn indien er geen ekv beschikbaar was geweest. Methodologisch is het echter lastig, om niet te zeggen onmogelijk, om daar een volledig sluitend antwoord op te geven. De situatie zonder ekv bestaat immers niet, er is geen parallelle wereld ("de *counterfactual* ontbreekt"). Dat is overigens niet uniek voor de ekv.

Het CBS heeft in zijn onderzoek geprobeerd op basis van literatuuronderzoek en op basis van een vergelijking met de eigen handelsstatistieken de additionaliteit van de ekv vast te stellen. Het literatuuronderzoek levert het inzicht op dat de meeste studies wel een positief verband laten zien tussen het aanbieden van (publieke) ekv en de export. De bekeken onderzoeken bieden echter geen bruikbaar antwoord op de vraag naar de mate van additionaliteit, behalve de notie dat deze vermoedelijk hoog is. Een analyse op basis van de handelsstatistieken biedt ook geen uitkomst, omdat er te veel statistische ruis is. In Van den Berg et al. (2016) wordt dit nader toegelicht. Het is derhalve niet goed mogelijk om te berekenen hoe groot de mate van additionaliteit van de ekv is. Beredeneerd kan worden dat de ekv wel degelijk noodzakelijk is om het overgrote deel van de verzekerde transacties tot stand te laten komen met Nederlandse exporteurs en dat het derhalve aannemelijk is dat de ekv doeltreffend is. Ook het CBS concludeert dat het "*op theoretische gronden, gezien de opzet en inkadering van het instrument, niettemin aannemelijk [lijkt] dat de mate van additionaliteit van de pekv aanzienlijk is.*"⁷⁵

Box 5.2: internationaal onderzoek naar effecten van ekv

In verschillende landen die ekv aanbieden is onderzoek gedaan naar de effecten van het aanbieden van exportkredietverzekeringen, zowel publieke ekv als private kredietverzekeringen. In deze onderzoeken wordt in de meeste gevallen een zogeheten multiplier vastgesteld, een vliegwieleffect dat optreedt door de beschikbaarheid van ekv. De export neemt dan dus meer toe dan alleen de verzekerde export. Egger en Url (2006) laten zien dat in Oostenrijk elke extra euro besteed aan publieke ekv 2,80 euro extra export oplevert. Voor de Duitse markt heeft Moser (2008) een multiplier van 1,7 berekend. Felbermayr (2012) heeft geconcludeerd dat de Duitse ekv de omzet en werkgelegen van bedrijven doet groeien met respectievelijk gemiddeld 4,5% en 3%.

Bij het onderzoeken van de additionaliteit van de ekv kunnen twee situaties onderscheiden worden: alleen Nederland biedt geen publieke ekv aan en de hele wereld stopt met het aanbieden van publieke ekv. Indien Nederland zou stoppen met het aanbieden van ekv is het aannemelijk dat een groot deel van de toegevoegde waarde zoals berekend in paragraaf 5.2 verloren zou gaan voor de Nederlandse economie. In beginsel geldt voor alle transacties die verzekerd worden met de Nederlandse ekv dat er binnen- of buitenlandse concurrenten zijn voor de betrokken exporteurs. Het is redelijk om te veronderstellen dat de buitenlandse concurrenten allemaal een beroep kunnen doen op publieke ekv; alle ontwikkelde en opkomende economieën die kapitaalgoederen produceren of omvangrijke aannemerijwerken kunnen verrichten beschikken over publieke ekv. De financieringsmogelijkheden die met ekv-dekking kunnen worden geboden aan buitenlandse afnemers zijn duidelijk aantrekkelijker dan wanneer geen ekv beschikbaar is – als er dan al financiering kan worden geboden. Immers, een bank die een krediet verschaft aan een buitenlandse partij zal een lager rentetarief in rekening brengen wanneer het risico voor 95%

⁷⁵ Van den Berg et al. 2016, pag. 30

wordt gelopen op een overheid (via een ECA) dan wanneer het risico volledig wordt gelopen op de buitenlandse afnemer. De financieringsvoorwaarden vormen een belangrijk deel van de totale prijs die de buitenlandse afnemer betaalt, dus indien voor de Nederlandse exporteurs geen ekv meer beschikbaar zou zijn zou de concurrentiepositie van de exporteurs drastisch verslechteren. Vaak zijn de afnemers partijen die niet of moeizaam toegang hebben tot de kapitaalmarkt. Dit geldt zowel voor debiteuren uit minder welvarende landen als voor debiteuren uit ontwikkelde economieën (ook de *market benchmark countries*) met een *credit rating* van BB+ of minder (*non-investment grade*) als voor projectfinancieringen die zonder verzekerde financiering helemaal niet tot stand komen. Zonder financiering is het verschil minder groot, maar dan zal de Nederlandse exporteur die geen beroep kan doen op ekv het risico op betalingsproblemen vermoedelijk in moeten prijzen en dus duurder worden terwijl een buitenlandse concurrent met ekv dat slechts voor een klein deel hoeft. Het is aannemelijk dat exporteurs die nu gebruik maken van ekv hun productie zouden verplaatsen naar een land waar wel nog ekv wordt aangeboden of stoppen met het aanbieden van het product of de dienst.⁷⁶ Dit bleek bijvoorbeeld in 2015 in de VS; het Amerikaanse Congres weigerde budget ter beschikking te stellen voor de Amerikaanse ECA US-Exim, en kort daarop maakte General Electric bekend productiefaciliteiten te gaan verplaatsen naar Canada vanwege de beschikbaarheid van exportfinanciering. Nederlandse exporteurs bieden bovendien vaak relatief dure maar hoogstaande producten of diensten aan. Doordat de beschikbaarheid van ekv deze producten of diensten beter betaalbaar maakt kunnen buitenlandse afnemers alsnog kiezen voor Nederlandse producten.

De toegevoegde waarde die nu tot stand komt met ekv-gedekte transacties zou zonder ekv niet volledig verloren gaan. De hoeveelheden arbeid en kapitaal die nu worden ingezet voor transacties met ekv en bedrijven die ekv gebruiken hebben alternatieve benuttingsmogelijkheden waarmee immers ook toegevoegde waarde gegenereerd zou kunnen worden. Er zal echter zeker welvaartsverlies ontstaan. Er is doorgaans geen sprake van volledige benutting van productiefactoren, met name van arbeid, dus niet voor alle werknemers die beschikbaar komen op de arbeidsmarkt zal er alternatieve werkgelegenheid zijn, te meer daar een deel van de bedrijven die veel gebruiken maken van de ekv actief zijn in zogeheten 'krimpsectoren'. Dit geldt met name voor de scheepsbouw.

In het kader van deze beleidsdoorlichting is om het voorgaande te onderbouwen onder gebruikers van de ekv een enquête uitgevoerd naar de vraag wat er gebeurd zou zijn indien er geen ekv beschikbaar was geweest. In box 5.3 worden de resultaten van deze enquête samengevat. Alle argumenten die in dit hoofdstuk en in hoofdstuk 2 zijn aangevoerd komen terug in de citaten.

Box 5.3: enquête onder exporteurs

In het kader van deze beleidsdoorlichting heeft ADSB onder klanten een enquête uitgezet waarin is gevraagd of de transactie zou zijn doorgegaan zonder dat ekv beschikbaar was geweest en wat naar de inschatting van de exporteur of bank dan zou zijn gebeurd. Uitkomsten van een dergelijke enquête moeten natuurlijk met de nodige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd aangezien de klanten belang hebben bij het bestaan van de ekv ('de kalkoen en het kerstdiner'). Desalniettemin is het opvallend dat het beeld dat naar voren komt vrijwel eensluidend is. Het geeft een mooi inzicht in de overwegingen van exporteurs en banken. Slechts in één geval – zie hieronder het vierde citaat – ziet de exporteur mogelijkheden zonder ekv, maar dit zou wel met problemen gepaard gaan.

Hieronder wordt een aantal – soms voor de leesbaarheid gecorrigeerde en voor de anonimiteit aangepaste – uitspraken van exporteurs weergegeven.⁷⁷

⁷⁶ In theorie is het ook mogelijk om te proberen via innovatie het product of dienst dusdanig te verbeteren dat het prijsnadeel niet langer relevant is. Wanneer de buitenlandse afnemer afhankelijk is van ekv voor het verkrijgen van financiering helpt dit echter niet.

⁷⁷ In een enkel geval is de enquête in het Engels ingevuld; op financiële afdelingen van grotere bedrijven, die betrokken zijn bij de financiering en verzekering van transacties, is Engels regelmatig de voertaal.

Citaten:

"Financiering zou nagenoeg onmogelijk zijn geweest!"

"Er was bijna zeker geen projectmogelijkheid geweest."

"De lening via [bank X] had dan niet plaatsgevonden hetgeen tot gevolg had dat dit project in [land Y] met veel potentie voor andere projecten in de toekomst voor [exporteur Z] en toeleveranciers voorbij zou gaan. De toegevoegde waarde van de verstrekte exportkredietverzekeringfaciliteit is dus groot voor een onderneming in de [...]sector."

"Zo'n 'what if' vraag is niet eenvoudig te beantwoorden. Of een transactie door gaat of niet hangt van vele factoren af, waarbij de faciliteiten die door ADSB beschikbaar worden gesteld zeker een positief effect kunnen hebben. Maar ik denk dat ik veilig kan zeggen dat zo'n 50% van de transacties anders (ongunstiger), later (ongunstiger) of niet (zeer ongunstig) door zouden zijn gegaan."

"Transacties zouden met andere (voor ons ongunstige) voorwaarden tot stand zijn gekomen, of onderhandelingen zouden langer hebben geduurd waardoor de transactie later zou zijn gesloten. En in bepaalde gevallen zou er geen ruimte geweest zijn voor onderhandeling en zou er geen transactie geweest zijn."

"Absoluut niet!" (van een bank)

"[Exporteur X] maakt veelvuldig gebruik van de diensten van ADSB. Kredietverzekering is een zeer belangrijk element voor het aannemen en uitvoeren van projecten. Wij werken op dit moment aan de totstandkoming van een project in [land Y]]. Dit project is niet mogelijk zonder de steun van ADSB. Daarnaast zouden projecten als [in land Z en land XX] niet in de huidige hoedanigheid kunnen zijn uitgevoerd zonder dekking van ADSB."

(Op de vraag waarom gekozen is voor ekv): "Fabricatie- en met name het kredietrisico. Dekking van het fabricatierisico verlangen wij met name op de politiek instabieler landen als [land U] en [land V]. Voor een transactie van ons op [land V] hebben wij een polis ontvangen. Dekking van het fabricatierisico op [land V] was niet mogelijk op de particuliere markt."

"Dan was de transactie geheel niet doorgegaan voor [exporteur X] en de klant. De klant had dan naar andere mogelijkheden moeten zoeken (die er nu eigenlijk niet zijn, maar pas over een jaar of 5 (of nog later)."

"Transactie zou niet zijn doorgegaan en wel onder meer om de volgende redenen:

a) Het meebrengen van een (deel)financiering voor een uit te voeren werk is in sommige landen een vereiste. Commerciële banken zijn niet in staat om zonder ECA-dekking een lening van zeven jaar of langer te verstrekken met als gevolg dat het project niet kan doorgaan .

b) Bij contante werken is bedrijfspolicy dat het politieke en commerciële risico afgedekt dient te worden. De CPI-markt kan die dekking in onvoldoende mate verstrekken en ECA-dekking is voor het akkoord van onze directie een noodzaak."

"By offering medium term financing insured by ADSB we could offer a total financing package, which was more competitive than local bank financing.

In certain circumstances it was a must to compete with ECA financing offered by competitors or a mean to offer more favorable conditions than them."

"For certain deals we would certainly not have won the deal."

"Nee, dat was waarschijnlijk niet gelukt omdat de financiers een risico associeerden bij het relatief kleine [exporteur X] en deze faciliteit dat [risico] voor hen verminderde. Aangezien dit project een doorbraakproject is voor [exporteur X] was ook de ontwikkeling van ons bedrijf zelf aanzienlijk vertraagd."

"Het project waarvoor nu een Atradiusdekking is afgegeven zou dan niet door ons kantoor in Nederland uitgevoerd kunnen worden, en naar Engeland verhuisd zijn. Als gevolg hiervan zou er een ontslagronde volgen voor het Nederlandse kantoor."

"Wij zien een ADSB-kredietverzekering als een instrument dat complementair is aan de markt, met andere woorden zonder de kredietverzekering zou het betreffende risico (landen-/debiteurenrisico) en/of de tenor/looptijd niet acceptabel zijn geweest, althans niet voor de overall aangeboden pricing. Dit geldt in principe voor alle door ons afgesloten exportkredieten."

"De financiering/transactie zou niet zijn doorgegaan (of verloren aan een concurrerende exporteur uit een ander land en/of een andere ECA) of wellicht tegen een hogere pricing (al of niet met

gedeeltelijke kredietverzekering uit de private verzekeringsmarkt)."

*(Op de vraag waarom gekozen is voor ekv): "Om de Nederlandse exporteurs te steunen in hun internationale ambities c.q. als onderdeel van onze overall relatie met de exporteurs/klanten."
(van een bank)*

"Our level of flexibility / appetite for the transaction would have reduced.

At minimum, we would take on additional partners within the project including non-Dutch entities, diluting the 'Dutch Interest' in the project. At worst, we might lose the transaction to another competing entity, supported by another ECA."

"We probably would have lost the project to our competitors supported by their ECA's because we would not be able to offer competitive terms for this contract. The support of Atradius especially through the Dutch diplomatic network gives us sufficient support to offer competitive terms."

Bij dit alles past een kleine kanttekening. Met de risicodracht wordt geborgd dat de staat geen transacties verzekert die op de markt verzekerd kunnen worden. Aangezien dit wordt afgestemd met marktpartijen die er een belang hebben dat geen rendabele *business* verloren gaat is dit in beginsel een goed werkend systeem. Wat de markt wel en niet kan verzekeren is echter volatiel. Het kan bij wijze van spreken dagelijks variëren wat de markt wel en niet verzekeraar acht. Het kan derhalve niet helemaal worden uitgesloten dat er soms een transactie via ADSB wordt verzekerd die op een zeker moment ook op de markt (deels) verzekerd had kunnen worden. Dat valt ook te lezen in box 5.3. Voor exporteurs is het echter van belang dat ze duidelijkheid hebben over de verzekeringsmogelijkheden, het is onwerkbaar en veroorzaakt hogere transactiekosten wanneer ze bij wijze van spreken elke dag moeten uitzoeken bij welk loket verzekering kan worden verkregen. Dit kwam terug in het oordeel van onafhankelijke deskundige Koen van der Veer bij de beleidsdoorlichting uit 2014 van de ekg.⁷⁸

Wanneer alleen Nederland niet langer ekv zou aanbieden zou een verschuiving van welvaart plaatsvinden; een waarschijnlijk aanzienlijk deel van de transacties die nu met behulp van ekv in Nederland tot stand komen zouden verplaatst worden naar andere landen die wel ekv aanbieden. Op wereldschaal zal het totale verlies aan welvaart beperkt zijn. Wanneer echter alle landen zouden ophouden met het aanbieden van ekv zou ook op wereldschaal welvaartsverlies optreden, al valt niet te kwantificeren hoeveel. Dit is overigens geen denkbaar scenario. Zoals in paragraaf 2.2 reeds beschreven gaat de beweging in werkelijkheid de andere kant op: de leden van de Arrangement proberen de niet-leden ertoe te bewegen zich bij de Arrangement aan te sluiten zodat concurrentievervalsing wordt voorkomen of verminderd. Sommige landen – zoals Rusland – die voorheen geen ECA hadden hebben deze opgericht en zeker sinds de wereldwijde financiële crisis hebben veel ECA's hun werkterrein eerder uitgebreid dan ingeperkt.

Zonder ekv wereldwijd zou een nieuw evenwicht gaan ontstaan. Een deel van de transacties die nu met ekv tot stand komt zou simpelweg te risicovol worden of de debiteuren zouden niet meer aan (betaalbaar) krediet kunnen komen; deze transacties komen niet langer tot stand en wereldwijd gaat welvaart verloren. De wereldwijde vraag daalt en bovendien wordt het voor opkomende economieën lastiger om nog toegang te hebben tot in ontwikkelde economieën geproduceerde kapitaalgoederen en diensten. Het valt niet uit te sluiten dat een – waarschijnlijk in bedragen klein – deel van de nu met ekv gedekte transacties op een nu nog niet bestaande markt verzekerd kan worden. Dit kan echter alleen tegen duidelijk hogere kosten dan nu het geval is, de private verzekeraars zullen hogere premies moeten rekenen dan de publieke ECA's, en voor financierende banken neemt het tegenpartijrisico toe. De transactiekosten van deze exporttransacties nemen toe, er vindt minder handel in kapitaalgoederen en grote dienstencontracten plaats en ook hier is sprake van welvaartsverlies. Daar staat overigens tegenover dat er ook enige extra toegevoegde waarde wordt gegenereerd, namelijk van de private verzekeringen. Ten slotte zal een deel van de nu met ekv verzekerde transacties ook zonder verzekering doorgang vinden doordat exporteurs bereid zijn het risico zelf te dragen. Het risico op betalingsproblemen zal worden ingeprijsd zodat de kosten toenemen voor de afnemers en er dus minder transacties plaatsvinden.

⁷⁸ Kamerstukken II 2014-2015, 31935 nr. 14, pagina 33.

5.3 Aanvullend aan de markt

De algemene beleidsdoelstelling van artikel 5 bevat expliciet de voorwaarde dat het aanbieden van verzekeringen aanvullend aan de markt moet gebeuren. Het kabinet vindt het belangrijk dat het ingrijpen in de economie zo veel mogelijk zonder verstoringen van de markt plaatsvindt. In veel andere landen betreden ECA's wel degelijk de markt die ook door private verzekeraars wordt bediend; het gaat dan met name om het verzekeren van kortlopende risico's op minder risicovolle landen. In Nederland wordt dit zo veel mogelijk voorkomen en de belangrijkste manier waarop dit gebeurt is het vaststellen van de risicodracht. Per landencategorie wordt ten minste jaarlijks vastgesteld welke risico's (in termen van looptijd van het risico en omvang van het bedrag) op de markt verzekerd kunnen worden. Op deze wijze kan eenvoudig worden vastgesteld of een verzekeringsaanvraag tot 'het domein' van de overheid behoort of niet, en alleen indien dat wel het geval is wordt de aanvraag door ADSB in behandeling genomen. Derhalve kan gesteld worden dat het aanbieden van verzekeringen aanvullend aan de markt gebeurt. Hierbij passen twee nuanceringen, die hiervoor al zijn aangeduid. Ten eerste is de markt niet statisch, wat wel en niet verzekerd kan worden kan bij wijze van spreken elke dag (licht) wijzigen. Ten tweede zou het waarschijnlijk zo zijn dat als alle ECA's wereldwijd zouden stoppen met het aanbieden van ekv er voor een deel van de transacties alsnog een private markt tot stand zou komen, met hogere kosten voor exporteurs, financiers en (vooral) afnemers. Nederland bepaalt echter de markt niet. Als de Nederlandse staat bepaalde transacties niet langer zou willen verzekeren vanuit de gedachte dat de markt deze op zou kunnen pakken wil dat nog niet zeggen dat deze markt gaat ontstaan. Het zou om een dusdanig beperkt aantal transacties gaan dat hierdoor echt geen verandering zou ontstaan in de mogelijkheden van de markt. Afgezien daarvan is ook niet precies bekend welke transacties dit zouden kunnen zijn.

5.4 Analyse: effecten ekv op micro- en macroniveau

Met de ekv worden exporttransacties door Nederlandse bedrijven mogelijk gemaakt die anders niet tot stand zouden zijn gekomen. Dit heeft vele directe en indirecte effecten op zowel micro- als macroniveau. Deze worden hieronder per stakeholder samengevat.

Tabel 5.5: effecten ekv per stakeholder

(Nederlandse) Exporteur	<ul style="list-style-type: none"> • Verbetert of behoudt concurrentiepositie ten opzichte van (buitenlandse) concurrent • Kan transacties verkrijgen die zonder financiering voor de afnemer niet mogelijk waren geweest • Heeft zekerheid over beschikbaarheid verzekeringen
Bank (Nederlands of buitenlands)	<ul style="list-style-type: none"> • Kan exporterende klant bedienen en ondersteunen • Maakt marge op exportkredieten
(Nederlandse) toeleveranciers van exporteurs	<ul style="list-style-type: none"> • Additionele vraag door ekv-verzekerde transacties
(Buitenlandse) afnemer	<ul style="list-style-type: none"> • Is in staat hoogwaardige Nederlandse producten of diensten aan te schaffen • Krijgt toegang tot betaalbare financiering
Staat/Nederland	<ul style="list-style-type: none"> • Handhaven concurrentiepositie van Nederlandse exporteurs • Behoud van werkgelegenheid en productie en – daardoor – van belastinginkomsten en (minder) uitkeringen • Behoud van technologische kennis en expertise en stimuleren innovatie
Mens en milieu	<ul style="list-style-type: none"> • Transacties worden getoetst op milieu- en sociale effecten die per saldo niet negatief mogen zijn

De Tweede Kamer heeft in de motie Vos verzocht om in deze beleidsdoorlichting inzicht te geven in de effecten van het huidige mvo-beleid.⁷⁹ Zoals beschreven in de inleiding van dit hoofdstuk is de doelstelling van de ekv het bevorderen van export. Op grond van internationale afspraken en – belangrijker – op grond van het Nederlandse beleid is het daarbij van belang dat dit gebeurt zonder per saldo negatieve effecten op milieu- of sociaal gebied. Het verbeteren van milieu- of sociale omstandigheden in bestemmingslanden van Nederlandse export is op zichzelf géén doelstelling van het ekv-beleid, maar het is wel een belangrijke randvoorwaarde dat de export niet gepaard gaat met negatieve effecten op milieu- of sociaal gebied.⁸⁰ Daarom worden voorgenomen transacties zoals in hoofdstuk 2 is beschreven ingedeeld in categorieën en afhankelijk van de categorie vindt er een meer of minder uitgebreide toetsing van milieu- en sociale effecten plaats. Met andere woorden, deze categorieën volgen het proportionaliteitsprincipe waarbij de ernst, de omvang en de diversiteit van de potentieel nadelige milieu- en sociale gevolgen bepaalt hoe zwaar de uit te voeren beoordeling is. In het Duurzaamheidsverslag van ADSB⁸¹ wordt in kaart gebracht hoeveel van deze toetsingen jaarlijks plaatsvinden:

Tabel 5.6: aantal mvo-toetsen per jaar per categorie

Jaar	Categorie A	Categorie B	Categorie C	Categorie M	Categorie E ⁸²	Geen beoordeling	Uitstaand
2010	11	6	21	11		55	25
2011	14	6	8	20		101	16
2012	10	5	17	22		109	18
2013	6	3	7	30		106	27
2014	4	3	8	23		121	46
2015	5	3	10	16	7	114	67

Alle transacties die in een categorie worden ingedeeld waarbij een toets moet plaatsvinden worden ook daadwerkelijk getoetst; zonder toetsing met positieve uitkomst kan geen polis worden verstrekt. In 2015 is in 1 geval afgeweken van de gebruikelijke procedure en heeft de toetsing weliswaar aan de hand van dezelfde inhoudelijke normen, maar op basis van andere informatiebronnen dan de gebruikelijke ESIA plaatsgevonden. Het mvo-beleidsdocument biedt deze uitzonderingsmogelijkheid als de Nederlandse exporteur ernstig concurrentienadeel zou ondervinden van het relatief strenge Nederlandse beleid.⁸³ Gesteld kan worden dat de transacties die getoetst worden naar verwachting plaatsvinden zonder per saldo negatieve effecten op milieu- en sociaal gebied en dat dit het effect is van het huidige mvo-beleid. Het aantal aanvragen dat wordt afgewezen vanwege een negatieve toets op milieu- en sociale effecten is beperkt: 1 in 2015, 1 in 2014, en 2 in 2010. Dit geeft echter een vertekend beeld. In de praktijk worden namelijk aanvragen teruggetrokken voordat de toets is afgerond omdat naar verwachting geen goedkeuring zal worden verkregen en het is aannemelijk dat voor nog meer mogelijke transacties helemaal geen aanvraag wordt ingediend (en de transactie dus vermoedelijk ook niet met een Nederlandse exporteur tot stand komt). Er is dus sprake van anticipatiegedrag bij exporteurs en financiers. Ook op die manier heeft het mvo-beleid het effect dat de ekv-portefeuille in Nederland aan strenge normen voldoet, wat natuurlijk niet uitsluit dat de afgewezen transacties alsnog tot stand komen met een exporteur uit een ander land (al dan niet participant) dat minder strenge normen hanteert.

Het Nederlandse mvo-beleid is stringenter dan dat van buitenlandse ECA's omdat meer transacties (ook met een korte krediettermijn) getoetst worden en omdat bovendien de eis wordt gesteld dat

⁷⁹ Kamerstukken II 2015-2016, 34300 XVII nr. 66

⁸⁰ Dit is zoals reeds gememoreerd een verschil met het DGGF dat dan ook een instrument van het ministerie van Buitenlandse Zaken is. Om daarvoor in aanmerking te komen moeten transacties ontwikkelingsrelevant zijn voor het bestemmingsland, wat overigens weer een andere (bredere) invalshoek is dan het niet hebben van per saldo negatieve effecten op milieu- en sociaal gebied.

⁸¹ <http://www.atradiusdutchstatebusiness.nl/publicaties/duurzaamheidsverslag/index.html>

⁸² Categorie E is nieuw toegevoegd in 2015. Dit zal worden toegelicht in het gewijzigde beleidsdocument, dat eind 2016 naar de Tweede Kamer zal worden verzonden. In feite bestaat categorie E uit een exporteursbeoordeling waarbij ADSB kijkt naar het beleid van de exporteur op het gebied van milieu, gezondheid en veiligheid.

⁸³ Kamerstukken 2015-2016, 26485 nr. 218

de effecten per saldo niet negatief zijn; strikt genomen schrijven de internationale afspraken dat laatste niet voor. Dit kan een negatief effect hebben op de concurrentiepositie van Nederlandse exporteurs. Zeker wanneer internationale regels niet opdragen dat toetsing van milieu- en sociale effecten moet plaatsvinden kan het lastig zijn voor Nederlandse exporteurs om bij opdrachtgevers verzoeken in te dienen om de benodigde milieu-effectrapportages te verkrijgen en in elk geval levert dit een langere doorlooptijd op dan bij buitenlandse ECA's die niet verplicht zijn dezelfde transacties te toetsen.

5.5 Internationaal gelijkwaardig speelveld

In de algemene doelstelling van artikel 5 wordt gesteld dat Nederland streeft naar het creëren en handhaven van een internationaal gelijkwaardig speelveld. Dat gebeurt feitelijk op twee manieren. Ten eerste nemen vertegenwoordigers van de afdeling EKI deel aan internationaal overleg waarin afspraken over de ekv worden gemaakt en waarin de uitvoering van deze afspraken wordt bewaakt. Ten tweede worden de Nederlandse producten en voorwaarden in de jaarlijkse benchmark vergeleken met die van buitenlandse ECA's. Dit kan aanleiding geven tot beleidswijzigingen wanneer blijkt dat Nederlandse exporteurs nadeel ondervinden.

In paragraaf 2.4 zijn de internationale afspraken op het gebied van de ekv beschreven en in paragraaf 2.5 de specifieke afspraken op mvo-terrein. Deze afspraken komen tot stand in een aantal internationale gremia, waarin bovendien wordt toegezien op de naleving. Net als de afspraken hebben deze gremia een drietal niveaus: de EU, de leden van de Arrangement en mondiaal. Maandelijks vindt in Brussel een vergadering plaats van de Raadswerkgroep Exportkredieten. Deze Raadswerkgroep is de oudste nog bestaande Raadswerkgroep van de EU. In de Raadswerkgroep, die oorspronkelijk bedoeld was om de harmonisatie van de exportkredietverzekering van de landen binnen de EU vorm te geven, vindt overleg plaats over de manier waarop de EU omgaat met regelgeving die zij zelf heeft uitgevaardigd of afgesproken en worden beleidsstandpunten besproken. Voorts is dit overlegorgaan bedoeld om voorafgaand aan de door de OESO georganiseerde overleggen te Parijs, waarin de Europese Commissie namens de EU optreedt als participant, afspraken te maken over de stellingname en standpunten van de EU. De Raadswerkgroep kan derhalve ook gezien worden als een vooroverleg voor het Participantenoverleg te Parijs.

Het Participantenoverleg, dat wordt gefaciliteerd door de OESO, tussen de deelnemers aan de Arrangement heeft als doel het bijhouden en verfijnen van de Arrangement. Het hoofddoel van dit orgaan is het ordentelijk gebruik van overheidsexportkredietverzekeringen en het toezicht hierop om handelsverstoringen te voorkomen en een internationaal gelijkwaardig speelveld te creëren. De Europese Commissie is deelnemer aangezien de Commissie exclusieve externe bevoegdheid heeft voor handelseaangelegenheden. De Commissie voert derhalve het woord namens de EU-lidstaten na vooroverleg in de Raadswerkgroep of zo nodig ter plaatse.

Daarnaast is er de *OECD Working Party on Export Credits and Credit Guarantees*. Deze werkgroep houdt zich onder meer bezig met zaken als het voorkomen van omkoping, beschermen van het milieu en duurzaam verantwoorde leningen. Vergaderingen vinden aansluitend aan het bovenvermelde Participantenoverleg drie keer per jaar plaats. Onderwerpen die aan bod komen zijn onder meer hoe om te gaan met opkomende landen en aanpassing van regelgeving. Verder worden *stakeholders* als exporteurs en non-gouvernementele organisaties (ngo's) geconsulteerd met het oog op goed werkbare afspraken en op het vergroten van het draagvlak.

Ten slotte is er de *International Working Group*. Zoals in paragraaf 2.4 reeds is beschreven wordt in dit gremium onderhandeld tussen de Participanten van de Arrangement, Brazilië en China. Daarnaast nemen ook Rusland, Zuid-Afrika, India, Indonesië, Maleisië, Turkije en Israël aan het overleg deel. Het uiteindelijke doel is het opstellen van een opvolger van de Arrangement. Ook hier is de Europese Commissie bevoegd te onderhandelen namens de EU-lidstaten en neemt de afdeling EKI deel aan het overleg.

De internationale afspraken beogen concurrentievervalsing door een *race to the bottom* te voorkomen. Het is echter altijd toegestaan om de eigen exporteurs strenger te behandelen dan de Arrangement voorschrijft, door bijvoorbeeld een streng landenbeleid te hanteren of kortere maximumkrediettermijnen te hanteren. Bovendien bieden de regels speelruimte, bijvoorbeeld voor welke producten of diensten al dan niet worden aangeboden. Daarbij speelt mee dat niet alle producten van ECA's in dezelfde mate zijn gereguleerd in de Arrangement. Voor EU-lidstaten geldt overigens altijd het staatssteunkader en zijn de afspraken uit de Arrangement bovendien juridisch bindend. De Arrangement kent als *gentlemen's agreement* geen sancties, maar leden kunnen elkaar wel aanspreken op het afwijken van de afspraken.

Om te monitoren of Nederlandse exporteurs min of meer gelijk behandeld worden als buitenlandse concurrenten stelt het ministerie jaarlijks een benchmark op. De Nederlandse ekv wordt hierin vergeleken met die van een aantal andere landen waaruit een belangrijk deel van de concurrentie van Nederlandse exporteurs afkomstig is. Sinds een aantal jaren wordt ook getracht daarbij naar Aziatische (deels niet aan de Arrangement verbonden) landen te kijken. Een aantal aspecten van de ekv maakt vast onderdeel uit van deze benchmark: het landenbeleid, het dekkingsbeleid (samenstelling productenportefeuille), de premies en het omgaan met de milieu- en sociale beoordeling. Meestal wordt ook ingegaan op de faciliteiten voor exportfinanciering. De benchmark wordt met de afnemers van de faciliteit besproken in de Rijkscommissie voor export. In het verleden heeft de benchmark een aantal keren aanleiding gegeven tot aanpassingen in de Nederlandse ekv. Zo bleek Nederland relatief streng als het gaat om het vereiste minimale Nederlandse bestanddeel. In 2012 is deze eis daarom versoepeld. Ook bleek Nederland relatief hoge premies in rekening te brengen voor de *Market Benchmark Countries* toen daar nog geen duidelijk internationaal kader voor was. Dit is eveneens aangepast. Op dit moment zijn de participanten dicht bij een definitief akkoord over een premiesystematiek voor de MBC (zie paragraaf 2.4). Soms lijkt het alsof Nederland relatief streng beleid heeft, maar dat betekent nog niet dat Nederland daadwerkelijk strenger is omdat andere landen soms minder snel beperkingen in beleid vastleggen. Nederland hanteert bijvoorbeeld drie mogelijke kwalificaties voor het landenbeleid: open zonder beperkingen, open met beperkingen en dicht. De meeste andere landen hanteren een *case by case*-beleid. Anders dan in Nederland wanneer het landenbeleid de kwalificatie dicht kunnen dus altijd aanvragen worden ingediend, maar dat zegt uiteraard nog niet dat risico's ook geaccepteerd worden. Een ander verschil is dat veel andere landen niet werken met landenplafonds.

Om de faciliteiten van de ECA's met elkaar te kunnen vergelijken wordt in de benchmark per deelonderwerp een *letter rating* toegekend, die vervolgens wordt vertaald naar een eindoordeel. Met ingang van 2013 is deze eindscore als meetbaar gegeven opgenomen in artikel 5 van begroting IX met als streefwaarde een "A", ook wel geformuleerd als *best in class*. 2013 was het eerste jaar dat Nederland, na het doorvoeren van bovengenoemde wijzigingen, een "A" scoorde. Het ligt in de lijn der verwachting dat de verschillen tussen de ECA's van deelnemers aan de Arrangement niet zo groot zijn. Immers, de traditionele ekv-producten blijven door de jaren heen het belangrijkste onderdeel van de activiteiten op ekv-gebied en deze zijn gebonden aan internationale regels. Voor de niet-traditionele ekv-producten zijn er soms wat meer verschillen, omdat deze producten (nog) niet in dezelfde mate zijn gereguleerd.

Tabel 5.7: uitkomsten jaarlijkse benchmark

Jaar	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Streefwaarde	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	A	A	A	A
Score	A-/B+	A-/B+	A-/B+	*	A-/B+	A	A	A	

* Over 2011 is geen benchmark opgesteld. In de Rijkscommissie voor export is in 2012 besloten tot een gewijzigde aanpak van de benchmark.

In twee opzichten blijft Nederland relatief restrictief. Ten eerste toetst Nederland meer transacties op milieu- en sociale effecten dan andere landen. Dat kan zoals beschreven in de vorige paragraaf nadelig zijn voor exporteurs. Daarnaast biedt Nederland geen exportfinanciering aan. Zeker in de periode na de kredietcrisis en de eurocrisis leidde dit tot ontevredenheid van exporteurs. De

financiële sector in Nederland is in de praktijk voldoende ontwikkeld om – met behulp van de financieringsverzekering – exporteurs van krediet te voorzien. Bovendien zou het aanbieden van financiering of van rentesteuninstrumenten de EMU-schuld verhogen of het saldo belasten. Sinds de introductie van de ekv zijn de beschikbaarheid van kapitaal en de concurrentievoorwaarden voor exporteurs in Nederland verbeterd. Volgens onderzoek gedaan in het kader van de benchmark 2014 kunnen de Nederlandse banken in de meeste gevallen tarieven aanbieden die concurrerend zijn ten opzichte van de CIRR-tarieven.⁸⁴

De zogeheten *Sector Understanding* voor schepen bevat tot op dit moment nog geen afspraken over minimumpremies. Als de regels van deze *Sector Understanding* door ECA's worden gehanteerd voor de export van schepen zijn de premies derhalve niet gereguleerd en dit kan tot ongelijke concurrentieverhoudingen leiden. Nederland exporteert relatief veel schepen met behulp van ekv. Ondanks dat dit niet verplicht is hanteert Nederland hierbij de minimumprecies die voor de reguliere ekv-transacties zijn afgesproken. Dat is belangrijk met het oog op de kostendekkendheid van de regeling en bovendien kan op deze manier gebruik gemaakt worden van een bestaande en onderbouwde methode van premieberekening. In dit opzicht is derhalve niet per definitie sprake van een gelijkwaardig speelveld, dus het verdient aanbeveling om de *Sector Understanding* uit te breiden met premie-afspraken.

Geconcludeerd kan worden dat de doelstelling wat betreft het creëren en handhaven van een internationaal gelijkwaardig speelveld grotendeels maar niet volledig wordt bereikt.

5.6 Horizonbepaling

Het Toetsingskader Risicoregelingen Rijksoverheid bepaalt dat voor een risicoregeling een horizonbepaling moet worden gehanteerd. Periodiek moet worden gezien of nog steeds behoefte bestaat aan een dergelijke risicoregeling. Uit dit hoofdstuk en uit hoofdstuk 2 komt duidelijk naar voren dat er behoefte bestaat aan een publieke ekv en evenzeer dat niet te verwachten valt dat daar in de toekomst snel iets aan zal veranderen. Voorgesteld wordt daarom om bij de volgende beleidsdoorlichting te bezien of daar iets aan veranderd is.

⁸⁴ Zie paragraaf 2.4.

Hoofdstuk 6: Analyse kostendekkendheid en doelmatigheid

De tweede vraag die naast de doeltreffendheid in een beleidsdoorlichting centraal dient te staan is in hoeverre een regeling doelmatig is. In dit hoofdstuk zal dan ook de kostendekkendheid en de doelmatigheid van de ekv worden geanalyseerd. Zowel vanwege internationale afspraken⁸⁵ als vanwege het garantiekader dient de Nederlandse ekv-faciliteit tenminste kostendekkend te zijn. De kostendekkendheid van de exportkredietverzekeringsfaciliteit wordt in paragraaf 6.1 verder toegelicht.

Doelmatigheid is volgens de RPE "de relatie tussen de effecten van het beleid (op het beleidsdoel en eventuele neveneffecten) en de kosten van het beleid (beleidsuitgaven en overige kosten binnen en buiten het departement). Beleid is doelmatig als het gewenste beleidseffect tegen zo min mogelijk kosten en ongewenste neveneffecten wordt bereikt. Beleid dat niet doeltreffend is kan niet doelmatig zijn. Andersom is doeltreffend beleid niet automatisch ook doelmatig."⁸⁶ In hoofdstuk 5 is aangetoond dat het aannemelijk is dat de ekv doeltreffend is. 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. In paragraaf 6.2 zal de doelmatigheid van de regeling zelf worden geanalyseerd. In paragraaf 6.3 ten slotte komen de opties om 20% te kunnen bezuinigen aan bod.

6.1 Kostendekkendheid

In 1999 hebben de participanten van de Arrangement met het zogeheten Knaepen-package een minimumpremiesystematiek ingevoerd. Het betreft risicogebonden premies, waarbij voor een hoger risico een hogere premie in rekening wordt gebracht. Een van de uitgangspunten is dat de premie-inkomsten over de middellange tot lange termijn tenminste de kosten van de faciliteit dekken.⁸⁷ Internationaal zijn er geen verdere afspraken gemaakt over de berekeningswijze van de kostendekkendheid. Nederland hecht hier in het kader van verantwoording wel veel belang aan.

Box 6.1: minimumpremies

De premiesystematiek binnen de Arrangement kan worden onderverdeeld naar twee verschillende regimes: *Market Benchmark Countries* en landenklasse 1 tot en met 7. Export naar de traditionele eca-markten (landenklasse 1 tot en met 7) zijn in Arrangement-verband vrij strikt gereguleerd. Voor de politieke risico's is internationaal sinds de invoering van het Knaepen-package in 1999 per landencategorie een minimumpremie bepaald die elk land verplicht is te rekenen. Voor de premie die berekend wordt voor het commerciële risico (de debiteurenpremie) zijn in 2010 ook internationale afspraken gemaakt die vervolgens in september 2011 zijn vertaald in een algeheel nieuw premiesysteem. Deze minimumdebiteurenpremies zijn gebaseerd op een classificering die specifiek gekoppeld is aan de ratings van de internationale *credit rating agencies*. Wanneer er geen externe letter rating beschikbaar is, maakt ADSB gebruik van een eigen *Buyer Rating Model (ABR)*, waarmee zij zelf een *letter rating* toekent aan een debiteur. Op basis van de *rating* wordt een debiteur ingedeeld in een debiteurenklasse, deze kan variëren van een klasse *better than sovereign* (SOV+) tot aan een klasse 5 debiteur (CC5, meest risicovol). Deze ontwikkeling is een belangrijke stap geweest op weg naar prijzen die beter het risico weergeven en die een gelijk speelveld tussen exporteurs uit verschillende landen bevorderen.

De internationale afspraken op het gebied van premies voor hogere inkomenslanden luiden dat deze niet lager mogen zijn dan beschikbare marktpremies. Eind 2016 zal naar verwachting een akkoord worden gesloten over de wijze waarop een dergelijke 'marktconforme' premie moet

⁸⁵ De *Arrangement on Officially Supported Export Credits* van de OESO en de *General Agreement on Subsidies and Countervailing Measures* van het WTO.

⁸⁶ RPE pagina 3.

⁸⁷ [The Knaepen Package](#)

worden berekend. Hier is het zogenoemde *Through the Cycle Market Benchmark and Benchmark Actuarial Premium* (TCMB/BAP-model) voor ontwikkeld. De minimumprijzen die hiermee worden berekend zijn gebaseerd op de risico-opslag van prijzen van obligaties (met vergelijkbare kenmerken als de te verzekeren transactie), en op de verwachte schade op basis van ervaringscijfers van de drie externe *letter rating agencies*.

De internationale afspraken voor zowel landenklasse 1 tot en met 7 als voor hogere inkomenslanden bevatten nog enige ruimte voor interpretatie. Het is immers uiteindelijk de ECA die bepaalt in welke risicoklasse een debiteur wordt ingedeeld en daarmee dus ook hoe hoog de premie voor het commerciële risico is. Als de eigen inschatting van een ECA afwijkt van de externe *credit rating* geldt wel een notificatieplicht in het kader van de Arrangement. Daarmee wordt voor andere landen transparant hoe de commerciële risico's worden ingeschat. Voor debiteuren zonder externe rating bestaat een dergelijke verplichting niet, tenzij deze worden beoordeeld als gelijk aan of beter dan Sovereign. Daar heeft een ECA dus nog meer beleidsruimte. In de praktijk heeft vrijwel elke *sovereign* debiteur echter wel een externe *credit rating*, evenals grote private debiteuren. ADSB houdt zich aan de afgesproken minima en probeert zo objectief mogelijk om te gaan met de indeling. ADSB heeft daarvoor een eigen ratingsysteem (*ABR*) ontwikkeld.

De resultaten op kasbasis geven geen volledig inzicht in de kostendekkendheid van de ekv-portefeuille omdat tussen de premieontvangsten, schade-uitkeringen en schaderestituties vaak vele jaren zitten. Als er nu gestopt zou worden met het afgeven van nieuwe verzekeringen en garanties onder de ekv-faciliteit komen er geen nieuwe premie-inkomsten meer bij maar kunnen uit hoofde van de schade-uitkeringen en schaderestituties nog jarenlang kasstromen plaatsvinden. Daarom wordt zoals in hoofdstuk 3 omschreven gebruik gemaakt van het berb-model. In beginsel kan het resultaat uit het berb-model worden gezien als het verwachte resultaat van de portefeuille (bestaande uit polissen afgesloten per 1999) als op een zeker moment zou worden gestopt met het aangaan van nieuwe verplichtingen. De uitkomst van het berb-model vormt hiermee een goede graadmeter voor de kostendekkendheid van de bestaande portefeuille. In tabel 6.1 zijn de cumulatieve resultaten van het berb-model over de periode 2008-2015 weergegeven. Voor de polissen afgesloten per 1999 is aan liquide middelen een cumulatief resultaat behaald van 496 miljoen euro.⁸⁸ Per eind 2015 stond 319 miljoen euro aan vorderingen uit, terwijl in totaal 454 miljoen euro aan voorzieningen moeten worden aangehouden⁸⁹ voor verwachte schade van de uitstaande polissen. Volgens dit berb-model is per ultimo 2015 dus een cumulatief resultaat van 362 miljoen euro (liquide middelen + vorderingen - voorzieningen) behaald, zodat voldaan is aan de eis van kostendekkendheid.

Tabel 6.1: overzicht ontwikkeling berb-model 2008 - 2015 in mln euro

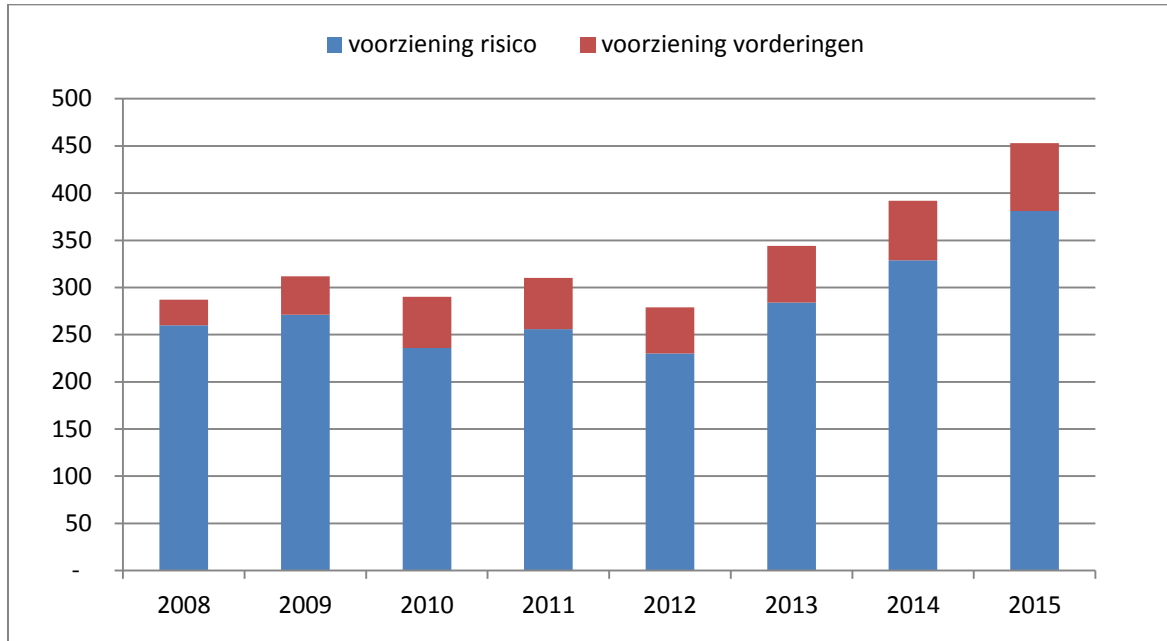
Berb	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
liquide middelen	311	166	180	264	317	349	455	496
Vorderingen	69	239	233	188	189	224	230	319
Voorzieningen	286	312	290	310	280	343	392	454
Totaal	93	92	123	142	226	231	293	362

Zowel de liquide middelen als de uitstaande vorderingen komen uit de administratie van de ekv-faciliteit. Voor de omvang van de voorzieningen wordt daarnaast gebruik gemaakt van de OESO-ervaringscijfers ten aanzien van schade en oninbare vorderingen. Ultimo 2015 bedroeg de voorziening uitstaand risico 381 miljoen euro en de voorziening oninbare vorderingen 72 miljoen euro.

⁸⁸ In de berb wordt enkel gerekend met polissen, niet met dekkingstoezeggingen omdat hiervoor nog geen financiële stromen hebben plaatsgevonden.

⁸⁹ Zoals in hoofdstuk 3 is toegelicht worden niet letterlijk voorzieningen of reserves aangehouden.

Grafiek 6.1: overzicht ontwikkeling voorzieningen berb-model 2008 – 2015 in mln euro



Zoals beschreven brengt het berb-model de kostendekkendheid in beeld op basis van alle polissen die zijn afgegeven sinds 1999. De evaluatieperiode van deze beleidsdoorlichting is echter 2008-2015. Daarom is het zinvol om met behulp van de berb-methode ook de kostendekkendheid over die periode in kaart te brengen. Dit geeft enerzijds een beter beeld over het gevoerde (risico)beleid in de evaluatieperiode, anderzijds zijn de onzekerheden groter omdat een groter deel van de polissen nog loopt. Het beeld over de evaluatieperiode is positief: er is een reserve opgebouwd van 152 miljoen euro. Deze is relatief iets lager dan wanneer vanaf 1999 wordt gerekend, maar dat is precies wat verwacht kan worden aangezien er minder polissen uit het risico zijn gelopen.

In hoofdstuk 4 is beschreven dat de samenstelling van de ekv-portefeuille in de loop van de evaluatieperiode is veranderd. Private debiteuren vormen een steeds groter deel van het uitstaande risico en het is niet onmogelijk dat de recuperatiegraad bij private debiteuren lager is dan bij publieke debiteuren. Het is daarom de vraag of het berb-model, dat is opgezet toen de portefeuille nog voornamelijk publieke risico's bevatte, helemaal goed is ingericht om de portefeuille te analyseren zoals die nu is samengesteld. Enerzijds zijn de voorzieningen in de huidige systematiek vooral gebaseerd op politieke risico's en slechts beperkt op commerciële risico's en daardoor wellicht te laag. Anderzijds blijkt uit ervaring dat een groot deel van de politieke schade, vooral in de slechtere landenklassen, weer kan worden gerecupereerd en worden de noodzakelijke voorzieningen dus te hoog ingeschat. Het is moeilijk te zeggen wat per saldo het effect is, maar gezien de omvang van het positieve resultaat van berb lijkt het niet aannemelijk dat een aanpassing van het model zal leiden tot een andere conclusie over de kostendekkendheid.

Zowel op basis van de kasresultaten voor polissen afgesloten per 1999 (496 miljoen euro) als op basis van het cumulatieve resultaat uit het berb-model (362 miljoen euro) kan derhalve geconcludeerd worden dat de ekv-faciliteit kostendekkend is. Op kasbasis is volgens begroting IX van het ministerie van Financiën in de periode 2008-2015 een overschot van 721 miljoen euro generereerd.

6.2 Doelmatigheid

Er is sprake van doelmatig beleid als de gewenste beleidseffecten tegen zo laag mogelijke kosten en zonder ongewenste neveneffecten worden bereikt. De twee vragen die moeten worden beantwoord om de doelmatigheid vast te stellen zijn dus: zijn de kosten zo laag mogelijk en zijn er ongewenste neveneffecten? In feite gaat het om de vraag of er naar verwachting een optimum wordt bereikt tussen het effect van de regeling – het genereren van toegevoegde waarde door het

mogelijk maken van export – en de kosten waartegen dit effect wordt bereikt. Het is niet ondenkbaar dat lagere kosten leiden tot een kleiner effect waarmee de regeling dus minder doeltreffend wordt.

De ekv heeft in de periode 2008-2015 een netto bijdrage geleverd van 721 miljoen euro aan de rijksbegroting. Ook volgens het berb-model waarbij rekening wordt gehouden met de nog uitstaande risico's is het saldo positief. Er waren in deze periode dus geen kosten verbonden aan de regeling voor de rijksbegroting. Dat mag ook niet want dat zou immers in strijd zijn met het internationaal overeengekomen uitgangspunt van kostendekkendheid. Andersom is de regeling ook niet bedoeld om geld te genereren voor de rijksbegroting. Het doel is immers het bevorderen van export en het creëren van een internationaal gelijkwaardig speelveld; exporteurs meer laten betalen (of minder risico's nemen) dan internationaal afgesproken zou ten koste gaan van de concurrentiepositie van Nederlandse exporteurs. Tegenover de inkomsten in het verleden staat natuurlijk een groot bedrag aan verplichtingen, waar in de berb reeds rekening mee wordt gehouden. Indien de regeling exact kostendekkend zou zijn, zouden gemiddeld genomen de premies en recuperaties gelijk moeten zijn aan de schades plus de uitvoeringskosten, van jaar tot jaar kan dit in een kasverplichtingenstelsel verschillen.

Het uitkeren van schades is onlosmakelijk verbonden aan het voeren van een verzekeringsbedrijf. De kans op schade-uitkeringen wordt echter op verschillende manieren zo veel mogelijk beperkt. Om commitment bij exporteur en financier af te dwingen ten aanzien van de debiteur wordt geen 100% dekking geboden maar is er altijd een eigen risico.⁹⁰ Het betalingsrisico wordt opgesplitst in politiek risico en commercieel risico. Standaard wordt een eigen risico van 5% gehanteerd voor commerciële risico's en van 2% voor politieke risico's. Bij projectfinancieringen is het eigen risico veel groter. Bovendien is doorgaans een aanbetaling van 15%⁹¹ verplicht zodat de kredietwaardigheid van de debiteur al wordt getest voordat verplichtingen worden aangegaan. Door het eigen risico is er een prikkel aanwezig voor de exporteur en financier om de kredietwaardigheid van de debiteur correct in te schatten en is er bovendien een prikkel om bij schadedreiging in elkaars belang te handelen.

Voor het inschatten van de betalingsrisico's hanteert ADSB een stelsel aan risicobeheersingsinstrumenten. Zo zijn er landenplafonds gezien de – zeker wat betreft politieke risico's – correlaties tussen risico's op hetzelfde land en debiteurenlimieten. ADSB maakt wanneer beschikbaar gebruik van marktinformatie over de kredietwaardigheid en hanteert een eigen *Buyer Rating Model*. Daarnaast maakt ADSB wanneer mogelijk gebruik van de kennis en ervaring van Atradius privaat met debiteuren bij eenvoudiger transacties die wel privaat verzekerd konden worden. Dit is een van de grote voordelen van het feit dat de ekv in Nederland is belegd bij een dochter van een private kredietverzekeraar. Ook maakt ADSB gebruik van ervaringen van andere ECA's.

Ten slotte wordt altijd gekeken bij transacties of zekerheden kunnen worden verkregen. Zekerheden kunnen allerlei vormen aannemen. Denk bijvoorbeeld – maar niet uitsluitend – aan:

- Een garantie van een kredietwaardige bank op de debiteur.
- Een garantie op een lagere overheid, een staatsdeelneming of een vakdepartement van een ministerie van Financiën.
- Een garantie op een dochterbedrijf van een kredietwaardig moederbedrijf dat in een ander land is gevestigd.
- Een zogeheten *debt reserve service account* (DRSA), een meestal in een ander land – bijvoorbeeld Nederland – dan de debiteur geregistreerde bankrekening waar een bedrag, bijvoorbeeld een halfjaarlijkse aflossing plus rente, op moet worden aangehouden.
- Een hypotheek op bijvoorbeeld een schip.

⁹⁰ Behalve bij de ekv en bij de 100% directe garantie voor levering (zie bijlage 4).

⁹¹ Of 20% bij sommige schepen.

Plafonds, limieten en modellen zijn belangrijke hulpmiddelen. Maar het al dan niet accepteren van risico's blijft voor een belangrijk deel handwerk. Elke transactie en elk risico verschilt immers en er is nooit op voorhand een strikte grens te definiëren vanaf waar een risico niet langer acceptabel is. Een 'digitaal' beslismodel is onwerkbaar. Juist voor dit handwerk is het belangrijk dat de uitvoerder kundig en ervaren is. Dit geldt zeker ook voor het beoordelen van milieu- en sociale risico's.

Verzekerden zijn verplicht om melding te maken van schadedreiging bij ADSB. Vervolgens zal in eerste instantie altijd gekeken worden of er mogelijkheden zijn om dreigende schade af te wenden of in elk geval te beperken. Ook op dat vlak is vaak nog veel mogelijk. Soms kan het bijvoorbeeld nuttig zijn om schuld – samen met de financier uiteraard – te herstructureren. Wanneer een *business case* bijvoorbeeld door veranderde marktomstandigheden minder profijtelijk is geworden kan het helpen om de krediettermijn te verlengen zodat de financieringslasten lager worden en een bedrijf kan blijven bestaan en aan zijn verplichtingen kan voldoen.

Wanneer schade is uitgekeerd wordt de volgende fase betreden: de recuperatie. De goede resultaten van ECA's wereldwijd hangen voor een belangrijk deel samen met de goede kansen op recuperatie bij publieke debiteuren. Dit is in hoofdstuk 2 al uitgelegd. De Club van Parijs is daarbij een effectief drukmiddel om debiteuren te bewegen tot betaling. Ook het postennetwerk van Buitenlandse Zaken kan bij schade een belangrijke rol spelen in de incasso. Bij de liquidatie van een privaat bedrijf is de Nederlandse staat 'gewoon' een van de schuldeisers die aansluit in de rij en een rechtmatig deel verkrijgt. Wanneer zekerheden kunnen worden uitgewonnen, bijvoorbeeld een hypotheek op een schip, kan het een zoektocht worden naar wat de meest kansrijke en schadebeperkende manier is om gebruik te maken van een dergelijke hypotheek. Denk bijvoorbeeld aan de keuze tussen een onderhandse verkoop, terugkoop door de exporteur of juist een veiling.

In box 6.2 wordt nader ingegaan op de schades die de afgelopen jaren zijn uitgekeerd. Aangezien de premies worden vastgesteld op een manier die de ekv kostendekkend zou moeten maken en in paragraaf 6.1 is gebleken dat de premies sinds 1999 meer dan kostendekkend zijn geweest kan met enige slagen om de arm geconcludeerd worden dat het risicomanagement dusdanig is dat de schadeuitkeringen lager zijn dan verwacht zou kunnen worden en dat het derhalve aannemelijk is dat de ekv doelmatig is. De uitgaven zijn volledig juridisch verplicht en kunnen dus niet worden verminderd zonder dat minder export mogelijk wordt gemaakt, en de inkomsten kunnen niet omhoog zonder dat de concurrentiepositie van het Nederlands bedrijfsleven wordt verslechterd.

Box 6.2: Analyse schadeoorzaken

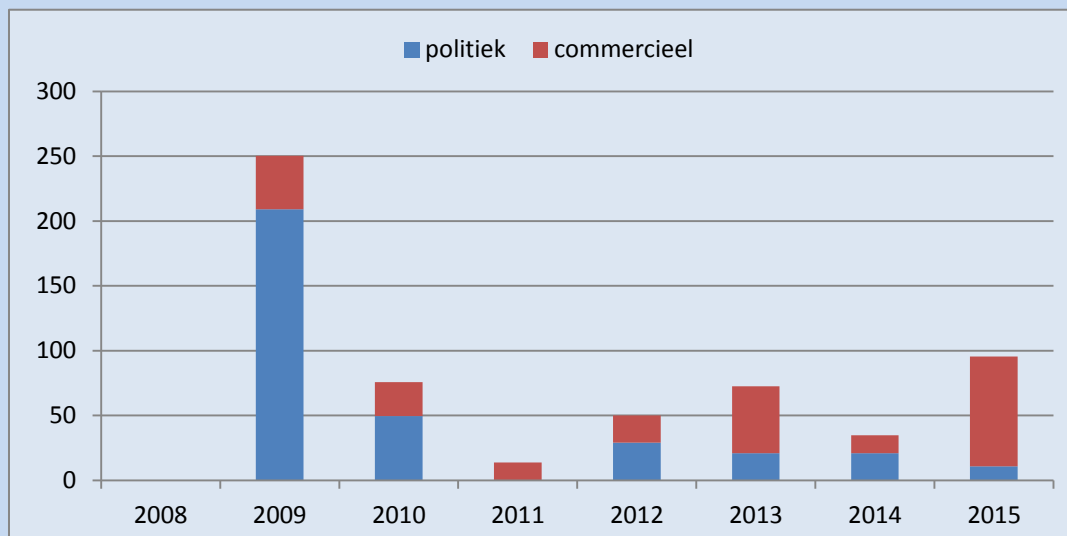
Gedurende 2008 tot en met 2015 is 593 miljoen euro aan nieuwe schade uitgekeerd over 59 polissen. De schadeoorzaken kunnen in eerste instantie worden opgedeeld naar politiek of commercieel risico. Zie de tabel voor een overzicht.

Tabel: overzicht ontwikkeling schade 2008 – 2015 in mln euro

	aantal polissen	schade	recuperatie	netto
politiek	20	340	262	78
commercieel	39	253	41	212
totaal	59	593	303	290

In hoofdstuk 3 is al naar voren gekomen dat schade-uitkeringen een grillig verloop kennen. Soms is er een uitschieter in de uitkeringen. In de evaluatieperiode is er slechts één jaar waarbij de schade boven de 100 miljoen euro uitkwam (2009), drie jaar bevond de schade zich tussen 50 en 100 miljoen euro (2010, 2013 en 2015) en vier jaar was de schade 50 miljoen euro of lager (2008, 2011, 2012 en 2014).

Grafiek: nieuwe schade-uitkeringen 2008 - 2015 in mln euro



De uitschieter in 2009 kent één enkele schadeoorzaak waarbij op een aantal samenhangende polissen uitgekeerd moest worden. De oorzaak was gelegen in de economische crisis in Dubai, waarbij de overheid achter bleef met betalingen. Dit verklaart ook het grootste deel van de politieke schade uitgekeerd in 2010. Na schulderstructurering is uiteindelijk 99% van de schade terugbetaald. De andere belangrijke oorzaak van politieke schade heeft geleid tot een aantal verspreide schade-uitkeringen, namelijk de internationale sancties op Iran. De economische crisis in Dubai (256 miljoen euro schade) en de internationale sancties op Iran (85 miljoen euro schade) zijn verantwoordelijk voor 98% van de politieke schadeoorzaken. Nu de internationale sancties op Iran zijn opgeschort is Iran begonnen met terugbetalen. Naar verwachting zal de schade volledig worden gerecupereerd.

De VAE waren ten tijde van het optreden van de schade ingedeeld in landenklasse 2, terwijl Iran zich bevond in landenklasse 6. Dit illustreert dat het zich voordoen van (omvangrijke) schade niet valt te voorspellen uit de ex ante risicoclassificatie. Juist een land met een laag ingeschat betalingsrisico kwam in tijdelijke betalingsproblemen als gevolg van een economische crisis, terwijl een land in een slechtere ingeschatte categorie altijd over wil en middelen heeft beschikt om te betalen maar hiertoe niet in staat was als gevolg van internationale sancties.

De drie belangrijkste commerciële schadeoorzaken zijn de insolventie van een project in de oliesector (Verenigd Koninkrijk) waarbij de aanhoudend lage olieprijs de *business case* van het project heeft ondermijnd (67 miljoen euro) en schades uit hoofde van de economische crisis in Brazilië (53 miljoen euro) en Oekraïne (48 miljoen euro). Ook schade in Mexico (41 miljoen euro) en Rusland (22 miljoen euro) waren grote posten. Zowel Brazilië als Rusland werden enkele jaren geleden nog gezien als landen met een sterke economische belofte, maar beide landen hebben momenteel te kampen met een duidelijke economische terugval die de kans op betalingsproblemen bij private debiteuren vergroot. De schade op Oekraïne is met name het gevolg van het faillissement van een van de grootste commerciële banken (Nadra Bank).

Hiervoor ging het uitsluitend over de financiële risico's voor de staat. De ekv gaat echter ook gepaard met een ander risico voor de staat: het risico dat een project ongewenste nevenschade veroorzaakt, wat tevens tot reputatieschade voor de staat kan leiden. Het kan altijd gebeuren dat bij exporttransacties van bijvoorbeeld aannemerijwerkzaamheden iets mis gaat of dat een afnemer van een kapitaalgoed negatief in het nieuws komt. Mede daarom is de toetsing van milieu- en sociale effecten vooraf zo belangrijk, net zoals de toetsing die standaard plaatsvindt van de reputatie van exporteur en debiteur, een toets op het voorkomen van betrokken partijen op sanctielijsten en uiteraard de controle op eventuele omkoping. Maar net als schade soms optreedt

ondanks dat een *business case* er solide uitzag kan ook ex ante nooit volledig worden uitgesloten dat bijvoorbeeld milieuschade ontstaat bij een project waarbij Nederlandse exporteurs betrokken zijn. Gedurende de evaluatieperiode is weliswaar over een aantal verzekerde of te verzekeren transacties discussie ontstaan – havenbedrijf Suape, Suezkanaal, Oekraïens kippenbedrijf – maar gebleken is dat de Nederlandse exporteurs niets te verwijten viel.

In 2014 is een nieuwe vergoedingsovereenkomst afgesloten met ADSB voor de periode 2015 – 2019. De uitvoering is sinds vele decennia belegd bij een dochter van een grote kredietverzekeraar. Dat dit voordelen heeft is hiervoor uitgelegd. De klanten van de ekv hechten sterk aan continuering van de bestaande situatie. Er zijn wereldwijd slechts drie grote kredietverzekeraars, en daarvan wordt er één ingehuurd door de Duitse staat voor de ekv (Euler Hermes), één door de Franse staat (Coface) en één door de Nederlandse staat (Atradius). Overigens is in Frankrijk op 18 april 2016 een overeenkomst gesloten tussen Coface en Banque publique d'investissement (BPI) over het overdragen van de ECA-activiteiten van Coface voor het einde van 2016.

Bij het vaststellen van de nieuwe vergoedingsregeling is het kostenniveau van ADSB (in termen van kosten per fte) vergeleken met de kosten in Duitsland en Frankrijk. De cijfers die hiervoor zijn gebruikt zijn op vertrouwelijke basis ter beschikking gesteld door de Duitse en Franse overheid. Gebleken is dat de vergoedingen die deze drie partijen ontvangen redelijk vergelijkbaar zijn: een van de andere uitvoerders krijgt in vergelijking een iets hogere vergoeding dan ADSB, de andere een iets lagere. Het kiezen voor een ander uitvoeringsmodel in Nederland zou bijna per definitie betekenen dat niet langer gebruikt gemaakt kan worden van de kennis en expertise van een private verzekeraar.

Tabel 6.2: vergoeding ADSB (x1.000 euro) op basis van vergoedingsregeling⁹²

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Vaste vergoeding	9.004	9.082	8.432	8.567	8.695	8.769	8.914	9.492
Koersrisicoverzekering	414	418	397	403	409	413	420	
NIO		200	196					
Subtotaal vast	9.418	9.700	9.025	8.970	9.104	9.182	9.334	9.492
Variabele component	3.963	1.225	1.114	3.117	2.412	1.672	2.430	3.189
Bonuscomponent	135	153	285	287	319	390	397	414
Correcties	-444						19	
Totaal	13.073	11.077	10.423	12.374	11.835	11.244	12.180	13.094

Op een aantal manieren is in de loop van de evaluatieperiode en in het bijzonder met de nieuwe regeling die in 2015 is ingegaan de doelmatigheid verhoogd. De vaste vergoeding – inclusief de vergoeding voor het uitvoeren van de koersrisicoverzekering die sinds 2015 is geïntegreerd – is gedurende negen jaar nominaal vrijwel constant gebleven. De vergoeding die ADSB aanvankelijk ontving voor het overnemen van de werkzaamheden voor NIO⁹³ is afgeschaft terwijl de werkzaamheden bleven bestaan. Tot 2015 was er een bodem in de vergoeding die hoger was dan de vaste vergoeding; deze is afgeschaft, zodat de minimale vergoeding nu gelijk is aan de vaste vergoeding. Voor de periode tot 2019 ten slotte is de vaste vergoeding vastgezet op het bedrag dat reeds in 2015 is betaald met als gevolg een impliciete jaarlijkse efficiencykorting. Bovendien is bij gelijkblijvende vergoeding de hoeveelheid werk toegenomen, door de groei van de productencatalogus, de groei van de portefeuille en bovendien de toename van gecompliceerde risico's (projectfinanciering) binnen de portefeuille en door de toegenomen aandacht voor mvo.

Met de laatste aanpassing in 2015 is de werking van de vergoedingsstructuur verbeterd. Naast een vaste component ontvangt ADSB een variabele component op basis van financiële prestaties en een (beperkte) bonuscomponent op basis van gestelde doelen. De berekeningswijze van de

⁹² Deze bedragen zijn niet vergelijkbaar met de bedragen die zijn vermeld in het Jaarverslag Financiën. In het Jaarverslag staan namelijk bedragen op basis van kasuitgaven. In jaar *t* bestaan deze uit voorschotten aan ADSB en een eindafrekening over het jaar *t-1*. In jaar *t+1* vindt vervolgens de eindafrekening plaats over jaar *t*. In de tabel staan de bedragen die ADSB vergoed krijgt over een boekjaar, dus de voorschotten van jaar *t* plus de eindafrekening in *t+1*.

⁹³ De Nederlandse Investeringsbank voor Ontwikkelingslanden, een vehikel voor zachte leningen dat wordt afbeheerd en voorheen was belegd bij FMO en daarvoor bij de Nationale Investeringsbank (NIB).

variabele component is aangepast zodat het financiële resultaat van de staat (feitelijk het saldo op kasbasis in een gegeven jaar minus de vergoeding voor ADSB) vrijwel rechtstreeks doorwerkt in de variabele component die ADSB ontvangt, zodat de financiële belangen van *principal* en *agent* samenvallen. Voorheen werd een veel ingewikkeldere berekeningswijze gehanteerd waardoor het verband minder eenduidig was.⁹⁴ De bonuscomponent wordt gehanteerd voor jaarlijks vast te stellen beleidsmatige doelen of wensen van de staat die zo veel mogelijk worden vertaald in SMART-geformuleerde opdrachten voor ADSB. De ervaringen met dit nieuwe systeem zijn tot nu toe positief. In 2016 heeft de staat met ADSB afspraken gemaakt over het actief benaderen en verzekeren van meer mkb'ers dan voorheen. Uit een enquête onder de afnemers van de ekv komt naar voren dat deze overwegend tevreden tot zeer tevreden zijn over de dienstverlening door ADSB. Het belangrijkste verbeterpunt dat uit deze enquête naar voren kwam is de transparantie voor de aspirant-verzekerden tijdens het aanvraagproces en tijdens het afhandelen van een eventuele claim. De klanten van de ekv waarderen ook dat sinds enige tijd werk wordt gemaakt van het verbeteren van de samenwerking tussen ADSB, RVO en FMO die alle drie op verschillende, maar soms wel aan elkaar rakende manieren actief zijn op het gebied van export- en ondernemingsfinanciering.

Een laatste vraag die moet worden beantwoord is of de ekv ongewenste neveneffecten veroorzaakt. Hierbij moet vooral gedacht worden aan een verstoring van de private verzekeringsmarkt. De ekv wordt uitgevoerd op basis van internationale afspraken en regels en is in de huidige vorm noodzakelijk om een gelijkwaardig speelveld voor Nederlandse exporteurs te realiseren. Het afwijken van de internationale regels – door bijvoorbeeld terughoudender qua verzekeringsmogelijkheden of duurder te zijn – zou juist de concurrentiepositie van Nederlandse exporteurs verstoren. Uiteraard is de grens tussen wat wel en niet verzekerd mag worden door een ECA enigszins fluïde, behalve wat betreft kortlopende transacties binnen de EU en een aantal westerse landen waar een “nee, tenzij”-beleid geldt. De Nederlandse staat hanteert zoals beschreven de risicodracht voor de afbakening met de markt en het mooie aan dat systeem is dat de prikkelwerking behulpzaam is: juist de partijen die geld kunnen verdienen indien de Nederlandse staat hun markt betreedt kunnen en zullen aan de bel trekken.

Alles overwegende kan dus geconcludeerd worden dat de ekv kostendekkend is, dat de uitvoeringskosten vergelijkbaar zijn met landen met een zelfde uitvoeringsmodel en dat de vergoedingsregeling in de loop der jaren doelmatiger is geworden, zowel in reële termen als in prikkelstructuur. Dit maakt het aannemelijk dat de ekv niet alleen doeltreffend maar ook doelmatig is.

6.3 Opties om twintig procent te bezuinigen

De RPE bepaalt dat een aantal onderdelen verplicht moet worden opgenomen in een beleidsdoorlichting, waaronder sinds 2015 de beschrijving van beleidsopties voor het geval er significant minder budget (-/- 20%) beschikbaar is. Artikel 5 bevat een combinatie van inkomsten en uitgaven die niet los van elkaar gezien kunnen worden. Voor alle verzekeringen die worden aangegaan wordt eerst premie geïncasseerd, daarna in een aantal gevallen schade uitgekeerd en daarna worden weer recuperaties geïnd. Deze drie financiële stromen zijn volkomen onlosmakelijk verbonden, dus elke verandering in het activiteitsniveau heeft over enkele jaren verspreid invloed op de financiële stromen van de staat. Het is daardoor in feite niet goed mogelijk om direct te bezuinigen via artikel 5. De ekv is een privaatrechtelijke verzekering, die kostendekkend aangeboden behoort te worden en in de afgelopen zestien jaar netto inkomsten heeft gegenereerd voor de staat. Zo lang de schades niet sterk gaan oplopen zal dit niet veranderen. Minder verzekeringen aanbieden zou daardoor naar verwachting – dat wil zeggen bij gelijkblijvende verhoudingen tussen inkomsten en uitgaven – leiden tot negatieve gevolgen voor de rijksbegroting. Aan de andere kant kan niet zonder meer gesteld worden dat meer verzekeren extra (netto) inkomsten zou opleveren; dit kan immers voornamelijk bereikt worden door of risico's

⁹⁴ Zie in tabel 6.2 bijvoorbeeld de jaren 2009 en 2010. In 2009 was het kasresultaat voor de staat -36 miljoen euro, in 2010 +76 miljoen (zie tabel 3.2, geschoond voor vergoeding ADSB). Toch was de variabele vergoeding voor ADSB vergelijkbaar.

te gaan verzekeren die nu door de markt worden bediend (met marktverstoring als gevolg) of door risico's aan te gaan die nu als te hoog worden ingeschat.

Dit neemt niet weg dat een kleinere rol voor de overheid wel mogelijk is. In deze paragraaf wordt daarom eerst een aantal opties geschetst om 20% minder risico's aan te gaan, leidend tot minder schade-uitkeringen maar ook tot minder inkomsten, en vervolgens opties om juist meer risico's aan te gaan. Ten slotte wordt ingegaan op een aantal mogelijkheden om door het stroomlijnen van het productenpalet de capaciteit van ADSB doelmatiger in te zetten.

Opties om 20% minder risico aan te gaan

Transacties worden nu in verzekering genomen wanneer zij: 1) aan alle (inter)nationale regels voldoen (aanbetaling, lokale kosten, betalingstermijn, nationaal bestaanddeel, etc.), 2) wanneer het financiële risico acceptabel is en 3) wanneer de toetsing van milieu- en sociale effecten niet negatief is. Transacties die aan deze voorwaarden voldoen worden nu geaccepteerd, althans zo lang het plafond voor nieuwe verplichtingen nog niet is bereikt. De ekv is vraaggestuurd, de staat kan geen invloed uitoefenen op de hoeveelheid verzekeringen die worden aangevraagd. Om 20% minder risico aan te gaan is dus een beleidsmatige keuze vereist: welke transacties die wel aan de geschetste randvoorwaarden voldoen wil de staat niet langer verzekeren.

Een eerste mogelijkheid is het uitsluiten van de minst kredietwaardige debiteuren. Wanneer gekozen zou worden voor het niet langer in verzekering nemen van debiteuren met een *credit rating* – hetzij extern, hetzij op basis van het *Atradius Buyer Rating Model* – van B+ of slechter zou ongeveer 23% van het huidige uitstaande risico in de toekomst wegvallen. Het idee achter een dergelijke keuze zou zijn dat dit de meest risicovolle debiteuren zijn en dus ook de minst aantrekkelijke risico's. Daar staat overigens tegenover dat de premies voor de verzekeringen op deze debiteuren ook veel hoger zijn, dus de daling van premie-inkomsten zou groter zijn dan 23%. Vaak zijn de transacties op deze debiteuren de wat kleinere transacties binnen de portefeuille.

Een tweede mogelijkheid die sterk overlapt met de vorige is de keuze om de slechtste OESO-landenklassen niet langer te willen verzekeren. Landenklassen 6 en 7 zijn op dit moment verantwoordelijk voor circa 17% van het uitstaande risico. In deze klassen bevinden zich de landen met de laagste gemiddelde inkomens (*LIC's en LMIC's*) en een aantal landen die in het verleden betalingsproblemen hebben gehad (Argentinië bijvoorbeeld). Net als bij de vorige mogelijkheid gaat het hier om debiteuren die zonder ekv-dekking niet goed aan (betaalbare) (middel)lange financiering kunnen komen.

Een derde mogelijkheid is het afschaffen van een verzekeringsvariant. Indien bijvoorbeeld de verzekering uitvoering van werken niet langer zou worden aangeboden zou het uitstaande risico met ongeveer 15% afnemen.

Ten slotte kan de eerder op het verzoek van de Rijkscommissie voor export genomen maatregel om het minimaal verplichte nationaal bestanddeel te verlagen worden teruggedraaid of zelfs nog verder worden aangescherpt dan de oude situatie. Het is niet goed te kwantificeren hoe hoog de grens gelegd zou moeten worden om uit te komen op circa 20% minder uitstaand risico.

In tabel 6.3 wordt uitgelegd wat de gevolgen zijn voor de begroting van varianten waarbij 20% minder wordt gedaan. Uitgaande van een aantal veronderstellingen is geïllustreerd dat 20% minder risico in de vorm van 20% minder nieuwe verplichtingen negatieve consequenties zou hebben voor het saldo van uitgaven en inkomsten. Het aangaan van 20% minder nieuwe verplichtingen heeft op vier manieren consequenties voor de rijksbegroting. Ten eerste dalen de premie-inkomsten. In tabel 6.4 is verondersteld dat deze inkomsten vanaf 2017 met 20% dalen, uitgaande van een vermindering van het obligo van uitgereikte polissen met 20%, een gemiddeld even groot risico als de bestaande portefeuille en dus een gemiddeld even hoge premie. Dat is anders dan bij de eerste twee hierboven geschetste opties zou gebeuren, maar de tabel dient vooral ter illustratie en een dergelijke aanname maakt het mogelijk om beter door te rekenen.

Ten tweede dalen de toekomstige schades. Verondersteld is dat de *expected loss* van de 20% verzekeringen die niet meer wordt verstrekt even groot is als van de 80% die de Nederlandse staat blijft doen. Dat is een redelijke aanname, aangezien voor de premies is verondersteld dat deze gemiddeld dalen dus de *expected loss* moet dan ook gemiddeld dalen. De verlaging van de schades treedt echter met vertraging op. Een schade kan immers gedurende de hele looptijd van het krediet ontstaan. Verondersteld is dat schades gemiddeld na vijf jaar optreden, zodat vijf jaar nadat de staat is begonnen met minder verplichtingen aan te gaan de schades eveneens met 20% zijn gedaald.

Ten derde dalen de toekomstige recuperaties, die immers het spiegelbeeld vormen van de schades. Deze worden verondersteld met één jaar vertraging te dalen ten opzichte van de uitgekeerde schades. Gekozen is voor de aanname dat de daling van de recuperaties 48% bedraagt van de daling van de schades; dat is gebaseerd op het recuperatiepercentage dat sinds 1999 is gerealiseerd.

Ten slotte is verondersteld dat de uitvoeringskosten wanneer ervoor gekozen wordt structureel 20% minder risico aan te gaan eveneens met 20% kunnen dalen.

Per saldo ontstaat een negatief structureel effect op het saldo zoals verwacht kon worden. Hier staat uiteraard tegenover dat de totale hoeveelheid risico die de staat aangaat en in de boeken heeft staan op termijn structureel met 20% afneemt.

Tabel 6.4: Verwachte consequenties 20% minder risico (gebaseerd op begroting 2017), x1.000 euro

	2017	2018	2019	2020	2021
Ontvangsten					
Premies	90.050	80.050	77.650	79.250	61.677
Schaderestituties	154.542	189.172	178.522	156.372	26.467
Uitgaven					
Schade-uitkering	75.400	75.400	75.400	75.400	75.400
Uitvoeringskosten	12.687	12.687	12.687	12.687	12.687
Saldo	156.505	181.135	168.085	147.535	57
Maatregel 20% minder risico					
Ontvangsten					
Premies variant	72.040	64.040	62.120	63.400	49.342
Schaderestituties variant	154.542	189.172	177.074	153.477	22.124
Uitgaven					
Schade-uitkering variant	74.900	72.384	69.368	66.352	63.336
Uitvoeringskosten variant	10.150	10.150	10.150	10.150	10.150
Saldo	141.532	170.678	159.677	140.375	-2.020
Verwacht effect op saldo	-14.973	-10.457	-8.408	-7.160	-2.077

Opties om 20% meer risico aan te gaan

De Tweede Kamer heeft in de motie Visser de regering opgeroepen om met de ekv meer ondersteunend te worden aan de topsector Water, een van de belangrijkste afnemers. Het verzoek is om zo bij te dragen aan de doelstelling de toegevoegde waarde van de watersector te verdubbelen, waarbij export essentieel is.⁹⁵ In de motie Teeven is opgeroepen om de exporteurs beter te bedienen door aanvragen sneller te behandelen, zodat een concurrentienadeel wordt voorkomen.⁹⁶ Daarom wordt ook in kaart gebracht of het mogelijk is om 20% meer risico aan te gaan. Dat zou op drie manieren gerealiseerd kunnen worden: 1) door transacties te accepteren door transacties minder streng te beoordelen op de kans reputatieschade maar qua financieel risico even streng te blijven, 2) door net als veel andere ECA's ook transacties – bijvoorbeeld kortlopend op hoge-inkomenslanden⁹⁷ – te gaan verzekeren die op de markt verzekerd kunnen worden of 3)

⁹⁵ Kamerstukken II 2015-2016, 34300 J nr. 20

⁹⁶ Kamerstukken II 2015-2016, 34300 XVII nr. 67

⁹⁷ Uiteraard voor zover toegestaan op basis van de EU-Mededeling kort.

door transacties met een financieel risico te accepteren die nu te riskant worden geacht.⁹⁸ In het laatste geval is het effect op het saldo niet te voorspellen maar mogelijk negatief, omdat verwacht kan worden dat de toekomstige schades dan onevenredig toe zouden nemen – in absolute bedragen duidelijk meer dan de toename van de premies – en misschien toekomstige recuperaties eveneens. Het effect op het saldo hangt dan vooral af van de verhouding tussen de toename van de schades en de toename van de recuperaties.

Een andere manier om meer inkomsten te genereren is overigens het oprekken van de beleidsdoelstelling van artikel 5. Nu wordt het instrumentarium alleen ingezet voor exporttransacties waarbij vooraf vaststaat dat er een minimaal Nederlands bestanddeel aan verbonden is. Het instrumentarium kan in principe echter ook breder worden ingezet, er is veel ervaring met de toepassing en met het noodzakelijke risicomanagement. Hierbij valt te denken aan het verzekeren van de financiering van klimaatprojecten in het buitenland, zonder dat vooraf vaststaat in welke mate Nederlandse exporteurs kunnen deelnemen aan een dergelijk project. De focus verschuift dan voor deze projecten naar het bereiken van klimaatdoelstellingen in plaats van het bevorderen van export, maar er is wel sprake van mogelijke export.

Vergroten doelmatigheid uitvoering door stroomlijning productenpalet

Er zijn mogelijkheden om de bestaande capaciteit van ADSB doelmatiger in te zetten. Zoals uit hoofdstuk 4 naar voren kwam is de ekv – en daarmee de werkdruk voor ADSB – gedurende de periode van de beleidsdoorlichting in een aantal opzichten gegroeid. De jaarlijks aangegane verplichtingen vertonen na een duidelijke terugval in de nasleep van de *Global Financial Crisis* een stijgende lijn, projectfinanciering maakt een groei door, het toetsen van milieu- en sociale effecten wordt steeds vaker uitgevoerd en liquiditeitsverruimende instrumenten zijn ontwikkeld en worden steeds vaker afgenomen. Projectfinancieringen zijn complex en vergen veel inzet van capaciteit. De liquiditeitsverruimende instrumenten zijn vooral bedoeld voor het mkb, wat relatief meer werk oplevert voor ADSB. De exporteur en zijn producten zijn minder bekend, de afnemers zijn minder bekend en financiële informatie is vaak lastiger te interpreteren (bijvoorbeeld niet-geaudite jaarcijfers van een buitenlandse debiteur).

Daarom is in kaart gebracht of en zo ja hoe de productenportefeuille gestroomlijnd kan worden. Er blijkt een aantal producten te zijn die niet vaak worden afgenomen door klanten. Dat kan verschillende oorzaken hebben. Het kan ten eerste zo zijn dat er simpelweg geen behoefte (meer) bestaat aan een product, maar ook dat een product niet precies aansluit bij de behoeften van de klant, of het kan zijn dat andere producten van ADSB of de staat (beter) in de behoeften voorzien. Producten die weinig worden gebruikt kosten geld in de uitvoering, omdat bijvoorbeeld de verzekeringsvoorwaarden en de informatie voor klanten moeten worden aangepast als er een wijziging in regelgeving of bijvoorbeeld in de verhouding staat-ADSB plaatsvindt. Bovendien is er een risico aan verbonden; wanneer producten weinig worden gebruikt zakt ook de actuele kennis weg bij de uitvoerder en bij de staat en moet als er een aanvraag wordt ingediend feitelijk weer geïnvesteerd worden in de actualisering van de kennis. Uit de inventarisatie komen de volgende voorstellen naar voren:

⁹⁸ Dit kan soms ook wel zonder heel veel extra risico te nemen. In de praktijk is de staat soms tamelijk terughoudend met het aanpassen van het landenbeleid wanneer in een land nieuw, beter economisch beleid wordt geïntroduceerd of bijvoorbeeld wanneer een schuldenakkoord wordt getroffen (Argentinië en Cuba bijvoorbeeld).

Tabel 6.6: Voorgestelde aanpassingen in producten

Naam product	Wat is het probleem?	Voorstel
Werktuigverzekering	Product sluit niet helemaal aan op behoeftes exporteurs	Onderzoek naar aanpassing zodat het beter aansluit
Veredelingsverzekering	Sterk verouderd product dat reeds lange tijd niet meer is gebruikt	Afschaffen
Invoerverzekering (Vooruitbetalingsverzekering)	Verouderd product dat vrijwel nooit meer wordt gebruikt omdat de markt tegenwoordig voorziet in behoefte	Aanpassen zodat deze in uitzonderingsgevallen bruikbaar is
Medische faciliteit	Is feitelijk geen apart product maar een specifieke variant van kapitaalgoederenverzekering	Faciliteit afschaffen en ruimte behouden in acceptatiebeleid bij kapitaalgoederenverzekering
Leaseverzekering	Er bestaan nu vier varianten waarvan één niet wordt gebruikt en één niet vaak meer (de operationale lease)	Eén variant afschaffen en verder blijven monitoren
Onteigeningsverzekering	Er bestaan drie varianten waarvan twee nooit zijn gebruikt	Twee varianten afschaffen en meer helderheid in communicatie over product
Mkb-exportversneller	Verwarrend product dat in de vorm waarin het bedoeld was nooit is gebruikt	Exportversneller afschaffen en werken aan nieuw beleid voor mkb

Een dergelijke rationalisering van het productenpalet heeft als bijkomend voordeel dat het productenaanbod overzichtelijker en transparanter wordt. Deze maatregelen hebben te verwaarlozen financiële consequenties, aangezien het vooral om producten gaat die niet of nauwelijks worden afgenomen.

Hoofdstuk 7: Conclusies en aanbevelingen

7.1 Conclusies

In deze beleidsdoorlichting stonden de vragen centraal of de ekv doeltreffend en doelmatig is. Uit de analyse blijkt dat het aannemelijk is dat de ekv inderdaad doeltreffend en doelmatig is. Allereerst is in kaart gebracht wat de betekenis is voor de Nederlandse economie van de ekv-gedekte transacties. In de periode 2010-2014 is volgens berekeningen van het CBS in totaal 7,8 miljard euro aan toegevoegde waarde gegenereerd met de ekv-gedekte transacties, gemiddeld 0,24% van het bbp. Met deze productie hangen in termen van werkgelegenheid in totaal 94.800 arbeidsjaren samen, gemiddeld 18.960 per jaar. De sectoren die het meest gebruik maken van de ekv zijn de grond-, water- en wegenbouw en de overige transportmiddelenindustrie (met name scheepsbouw). Het is aannemelijk dat een groot deel van deze export niet vanuit Nederland tot stand zou zijn gekomen zonder ekv. Zeker wanneer voor de exporttransactie financiering moet worden aangeboden aan de buitenlandse afnemer zou de concurrentiepositie van Nederlandse bedrijven ingrijpend verslechteren wanneer zij in tegenstelling tot buitenlandse concurrenten geen beroep kunnen doen op ekv. Dit komt duidelijk naar voren uit een equête onder de afnemers.

Er is grotendeels sprake van een internationaal gelijkwaardig speelveld. De deelnemers aan de Arrangement zijn gebonden aan regels waaraan het aanbieden van ekv moet voldoen. Met landen die nu nog niet deelnemen wordt onderhandeld over het toepassen van de regels. Nederland kiest ervoor om strenger te zijn bij het toepassen van de afspraken over mvo en Nederland kiest ervoor om geen CIRR- financieringsinstrumenten aan te bieden.

Het aanbieden van ekv vindt aanvullend aan de markt plaats. Vanuit de aard van de risico's die verzekerd worden kunnen deze in de theorie noch in de praktijk bij private verzekeraars worden ondergebracht. Met de risicodracht wordt geborgd dat de staat geen verzekeringen aanbiedt die ook op de markt beschikbaar zijn. Geconcludeerd kan worden dat het aannemelijk is dat de ekv doeltreffend is en dat de doelstelling van artikel 5 grotendeels wordt gerealiseerd.

De ekv wordt kostendekkend uitgevoerd. Op kasbasis is in de onderzochte periode 2008-2014 een cumulatief positief resultaat geboekt van 721 miljoen euro. Daaruit kan evenwel niet geconcludeerd worden dat de regeling kostendekkend is, omdat tegenover dit saldo ook een uitstaand risico van circa 15,9 miljard euro staat. Het berb-model biedt meer inzicht, omdat hierin voorzieningen worden aangehouden voor *expected loss*. Ook dit model laat zien dat de ekv ruimschoots kostendekkend is, met een positief resultaat van 362 miljoen euro sinds 1999. Het model kent 1999 als startdatum omdat toen nieuwe internationale afspraken over kostendekkende minimumpremies van kracht werden. De vergoeding die de staat aan ADSB betaalt is de afgelopen jaren op diverse manieren versoberd. Zo wordt voor hetzelfde bedrag duidelijk meer werk verricht (onder meer vanwege de toename van de hoeveelheid producten, van het aantal aanvragen, van de mvo-beoordelingen en ook van de complexiteit van de te behandelen aanvragen) en is het bedrag nominaal constant tot aan 2019. Het is derhalve aannemelijk dat de uitvoering van de ekv doelmatig plaatsvindt.

Nederland is in de periode 2008-2015, net als de meeste andere landen, meer als een *broad supporter* gaan opereren. Dat wil niet zeggen dat er risico's verzekerd worden die ook privaats verzekerd kunnen worden of dat de *risk appetite* groter is geworden, maar alleen dat getracht wordt beter in te spelen op de reële behoeftes onder exporteurs en financiers. Zo worden meer liquiditeitsverruimende instrumenten – met name voor het mkb – aangeboden en afgenomen, is de ekg geïntroduceerd en is de eis voor het minimale nationale bestanddeel versoepeld. Internationaal laat de onderzochte periode een sterke opkomst zien van projectfinancieringen. Door al deze ontwikkelingen is de samenstelling van de portefeuille van de Nederlandse ekv veranderd. Er zijn

tegenwoordig meer risico's op private debiteuren – waardoor Nederland is opgeschoven richting het internationale gemiddelde – en we zien een groei van het Nederlandse risico in de portefeuille door de groei van de liquiditeitsverruimende instrumenten. Het valt op dat Nederland, door de aard van de exporteurs die veel gebruik maken van de ekv, relatief veel risico's op de olie- en gassector in de portefeuille heeft. De ontwikkeling van de olieprijs sinds 2014 heeft voorsnog echter niet geleid tot een toename van de schades.

De transacties die verzekerd worden conform de beleidsregels getoetst op de verwachte gevolgen op milieu- en sociaal gebied. Gesteld kan worden dat de transacties die in verzekering worden genomen naar verwachting niet gepaard gaan met per saldo negatieve milieu- en sociale effecten. Transparantie over de mvo-aspecten van de ekv is belangrijk. De afgelopen tijd is het beleid verbeterd en wordt ook voor maatschappelijke stakeholders meer inzicht geboden in de afwegingen waarom een transactie wordt verzekerd, inclusief milieu- en sociale aspecten, en wordt inzichtelijk gemaakt welke verzekeringsproducten per transactie zijn afgenomen. Er zijn dus maatregelen genomen om de transparantie rond de faciliteit te verbeteren.

Ten slotte zij vermeld dat de afnemers van de ekv, exporteurs en banken, tevreden zijn met het instrument. Dit blijkt uit klanttevredenheidsonderzoek en komt ook naar voren in de Rijkscommissie voor export, bijvoorbeeld bij de bespreking van de jaarlijkse benchmark waarin de Nederlands ekv wordt vergeleken met de faciliteiten in een aantal landen.

7.2 Aanbevelingen

Uiteraard is er ruimte voor verbetering. Uit deze beleidsdoorlichting en het werk dat eraan ten grondslag ligt kwam een aantal duidelijke aanbevelingen naar voren. Deze kunnen ingedeeld worden in internationaal, regelingen en begrotingsartikel en administratief/uitvoerend/evaluatie.

Internationaal

Voor Nederlandse exporteurs en voor de effectiviteit van het instrumentarium is het bereiken van een internationaal gelijkwaardig speelveld van groot belang. Door de internationale afspraken over het aanbieden van ekv wordt geborgd dat concurrentieverhoudingen vooral worden bepaald door prijs en kwaliteit en niet door de gunstigste verzekerings- of financieringsvoorwaarden. Het internationale speelveld is nooit helemaal gelijkwaardig, en soms levert dit nadelen op voor de Nederlandse exporteurs. Daarom zijn de volgende aspecten van belang:

- *Nederland blijft zich inzetten op voortgang van de onderhandelingen in de International Working Group, de IWG. Concurrenten van Nederlandse bedrijven bevinden zich allang niet meer alleen in OESO-lidstaten. Om meer dan nu een internationaal gelijkwaardig speelveld te creëren is het daarom van belang dat in de IWG een akkoord wordt bereikt, zodat bijvoorbeeld ook de zogeheten BRICS-landen deelnemen aan het gentlemen's agreement.*
- *Nederland blijft zich inzetten voor het vaststellen van minimumpremies voor schepen.*
- *Nederland behandelt de eigen exporteurs relatief streng op het vlak van de toetsing van milieu- en sociale effecten, bijvoorbeeld door ook kortlopende transacties te toetsen en niet te verzekeren als de toets per saldo negatief uitvalt. Dit kan nadelig zijn voor Nederlandse exporteurs. Daarom is het van belang dat Nederland zich blijft inzetten voor een strenger internationaal kader.*
- *Nederland blijft zich inzetten voor de aanscherping van omkopingsbeleid.*
- *In hoofdstuk 2 is beschreven dat er op dit moment geen aanwijzing is dat Nederlandse exporteurs een concurrentienadeel ondervinden doordat Nederland geen CIRR-financiering aanbiedt, anders dan veel andere participanten van de Arrangement. Dit dient blijvend gemonitord te worden in de jaarlijkse benchmark.*
- *Een uitbreiding van de Club van Parijs is wenselijk.*

Regelingen en begrotingsartikel

Vanwege historische redenen is de regelgeving voor de ekv als geheel vormgegeven in drie delen – de ekv, de RIV en MIGA (een MoU) – waarover bovendien separaat wordt gerapporteerd in de begroting. Juridisch is dit niet nodig, en zeker omdat de getalsmatige verhoudingen bijzonder scheef zijn (de ekv is verantwoordelijk voor circa 99,5% van de financiële stromen) heeft de uitsplitsing eerder negatieve dan positieve gevolgen voor het inzicht. De faciliteit voor MIGA kan – los van de inrichting van het begrotingsartikel – beëindigd worden. De Wereldbank heeft laten weten geen behoefte te hebben aan het in 2004 gesloten *Memorandum of Understanding* – het is in de praktijk nooit tot een herverzekeringsovereenkomst gekomen, er is ook nooit gebruik van gemaakt – en er is dan ook de intentie bij beide partijen om deze *MoU* te beëindigen. Voor Nederlandse investeerders levert dit geen nadeel op. Verzekeren bij MIGA is onverminderd mogelijk; MIGA heeft voldoende capaciteit en indien MIGA herverzekering nodig acht wenden ze zich hiervoor liever tot de private markt.

Dit leidt tot de volgende aanbevelingen:

- *Schrap de aparte regeling voor de investeringsverzekering, de RIV, en incorporeer deze in de Regeling Uitvoering EKI. Dit verandert niets aan de verzekeringsmogelijkheden.*
- *Beëindig het MoU met de Wereldbank over herverzekering van MIGA.*
- *Vereenvoudig begrotingsartikel 5 door voortaan niet meer separaat te rapporteren over ekv, RIV en MIGA (MIGA vervalt sowieso) en verhoog op deze wijze het inzicht in de financiële stromen en de uitvoering doordat niet langer expliciet hoeft te worden ingegaan op niet of nauwelijks gebruikte instrumenten.*
- *Het instrumentarium kan desgewenst breder worden ingezet. Het kan ook worden ingezet voor het financieren van klimaatprojecten zonder dat vooraf vaststaat hoe groot de Nederlandse component in projecten is.*

Administratief/uitvoering/evaluatie

De kostendekkendheid wordt vastgesteld aan de hand van het berb-model. Zoals in hoofdstuk 3 en in hoofdstuk 6 is beschreven is het berb-model wellicht niet meer helemaal toegesneden op de huidige portefeuille, waarin zich anders dan toen het model werd ingevoerd en voor het laatst werd aangepast veel risico's op private debiteuren bevinden. Verder zijn de historische schadegegevens die zijn gebruikt voor het berekenen van de noodzakelijke voorzieningen waarschijnlijk niet meer accuraat (te conservatief, omdat schaderecuperaties op publieke debiteuren tegenwoordig vaak hoog blijken te zijn). Dit model verdient een update, zodat het inzicht in de cijfers verbetert. In hoofdstuk 6 is voorts een aantal opties geschetst om de productenportefeuille te rationaliseren. Dit levert besparingen in tijd op voor de uitvoerder, hetgeen een positief effect kan hebben op de doorlooptijden van aanvragen. Ten slotte is in hoofdstuk 5 aannemelijk gemaakt dat de additionaliteit van de ekv groot is. Dit kon echter niet empirisch worden vastgesteld, ook niet door het CBS. Voor een volgende beleidsdoorlichting verdient het daarom aanbeveling om vooraf na te denken over methodes om de mate van additionaliteit vast te kunnen stellen. Wellicht moeten hiervoor andere gegevens worden bijgehouden dan nu het geval is, daarom is het verstandig om dit op korte termijn reeds te onderzoeken.

Derhalve:

- *Het is wenselijk dat het berb-model geüpdatet wordt. Specifiek verdient het aanbeveling om te bezien of de wijze waarop schades op private debiteuren worden behandeld passend is, en of de parameters voor de expected loss – zeker voor de slechtere landenklassen – opnieuw vastgesteld kunnen worden.*
- *De suggesties in tabel 6.6 over rationalisering van de productenportefeuille verdienen aanbeveling. Dat wil onder meer zeggen dat de veredelingsverzekering, de medische faciliteit, de mkb-exportversneller, een variant van de leaseverzekering en twee varianten van de onteigeningsverzekering worden afgeschaft.*

- *Bij de volgende beleidsdoorlichting opnieuw bezien of het gehele productenpallet nog steeds nodig is.*
- *Vooruitlopend op de volgende beleidsdoorlichting kan nagegaan worden of er een methode kan worden bedacht om de mate van additionaliteit van de ekv feitelijk vast te kunnen stellen.*

Bijlage 1: Samenstelling stuurgroep

- Wim Jansen, plaatsvervangend directeur Buitenlandse Financiële Betrekkingen tevens hoofd afdeling Exportkredietverzekering en Investeringsgaranties, ministerie van Financiën (voorzitter)
- Bert Bruning, directeur Atradius Dutch State Business
- Dirk-Simon Buytendorp, clusterhoofd directie Algemene Financiële en Economische Politiek, ministerie van Financiën
- Birgit ten Cate, plaatsvervangend hoofd Bureau Strategische Analyse, Inspectie der Rijksfinanciën, ministerie van Financiën
- René van Hell, directeur Internationaal Ondernemen, ministerie van Buitenlandse Zaken
- Jan Hoogteijling, plaatsvervangend directeur Financieel-Economische Zaken, ministerie van Financiën
- Sander van Veldhuizen, Programmaleider Financiële Markten, Centraal Planbureau (onafhankelijk deskundige)
- Brigitta Berken, afdeling Exportkredietverzekering en Investeringsgaranties, directie Buitenlandse Financiële Betrekkingen, ministerie van Financiën (secretaris)
- Ivo Habets, afdeling Exportkredietverzekering en Investeringsgaranties, directie Buitenlandse Financiële Betrekkingen, ministerie van Financiën (secretaris)

Bijlage 2: Lijst van afkortingen

ABR	<i>Atradius Buyer Rating</i>
ADSB	<i>Atradius Dutch State Business</i>
Berb	Bedrijfseconomische resultaatbepaling
BFB	(Directie) Buitenlandse Financiële Betrekkingen
BHOS	(Minister voor) Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking
BIS	<i>Bank for International Settlements</i>
BNDES	<i>Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social</i> (Braziliaanse ECA)
BPI	<i>Banque publique d'investissement</i>
BRIC(S)	Brazilië, Rusland, India, China en Zuid-Afrika,
CAR	Commissie Advisering Risicobeleid
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CC0, CC1, etc	<i>Commercial Classification</i>
CIRR	<i>Commercial Interest Reference Rate</i>
CO ₂	Koolstofdioxide
CPB	Centraal Planbureau
DGGF	<i>Dutch Good Growth Fund</i>
DIO	Directie Internationaal Ondernemen
DNB	De Nederlandsche Bank
DRSA	<i>Debt reserve service account</i>
DSF	<i>Debt Sustainability Framework</i>
EAD	<i>Exposure at Default</i>
ECA	<i>Export Credit Agency</i>
ECG	<i>Export Credit Guarantee Corporation of India</i> (Indiase ECA)
EICIA	<i>Export-Import Credit Insurance agency</i> (Zuid-Afrikaanse ECA)
Ekg	Exportkredietgarantie
EKI	(Afdeling) Exportkredietgarantie en Investeringsverzekering
Ekv	Exportkredietverzekering of exportkredietverzekeringsfaciliteit
EL	<i>Expected Loss</i>
EMU	Economische en Monetaire Unie
ESIA	<i>Environmental and Social Impact Analysis</i> , ook wel EIA: <i>Environmental Impact Analysis</i> , in het Nederlands Milieueffectrapportage (MER)
EXIAR	<i>Export Insurance Agency</i> (Russische ECA)
FMO	De Financierings-Maatschappij voor Ontwikkelingslanden
FTE	<i>Fulltime-equivalent</i>
HSE	<i>Health, Safety and Environment</i>
ICIEC	<i>Islamic Corporation for the insurance of Investment and Export Credit</i>
IFC	<i>International Finance Corporation</i>
IMF	Internationaal Monetair Fonds
Imvo	Internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen
IWG	<i>International Working Group</i>
KRV	Koersrisicoverzekering
L/C	<i>Letter of Credit</i>
LGD	<i>Loss Given Default</i>
LIC	<i>Low Income Country</i>
LMIC	<i>Lower Middle Income Country</i>
LNG	<i>Liquefied Natural Gas</i>
MBC	<i>Market benchmark countries</i>
MIGA	<i>Multilateral Investment Guarantee Agency</i> , onderdeel van de Wereldbankgroep
Mkb	Midden- en kleinbedrijf
MoU	<i>Memorandum of Understanding</i>
MS	Maximale schade
Mvo	Maatschappelijk verantwoord ondernemen

NCM	Nederlandsche Credietverzekering Maatschappij
NIB	(Voormalige) Nationale Investeringsbank
NIO	Nederlandse Investeringsbank voor Ontwikkelingslanden
Nv	Naamloze vennootschap
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (ook: <i>OECD</i>)
PoD	<i>Probability of Default</i>
RPE	Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek, regeling van 31 augustus 2012
RVO	Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
SDR	<i>Special Drawing Rights</i>
SMART	Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdgebonden
SOV	<i>Sovereign</i>
SPC	<i>Special Purpose Company</i> , ook wel: <i>Special Purpose Vehicle (SPV)</i>
TASK	Tijdelijke aanvulling staatskredietverzekeringen
TFF	<i>Trade Finance Facility</i>
UEL	<i>Unexpected Loss</i>
VwEU	Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
WTO	<i>World Trade Organization</i>

Bijlage 3: Instrumenten van de Nederlandse ekv

Via ADSB biedt de staat een groot aantal verschillende verzekeringen en garanties aan. Deze worden hieronder kort beschreven en toegelicht.

Kapitaalgoederenverzekering

Een kapitaalgoederenverzekering is een verzekering die het risico dekt dat de afnemer gemaakte kosten niet vergoedt aan de exporteur wanneer de levering niet doorgaat en het risico dat bij levering niet wordt betaald.

Verzekering uitvoering van werken (voorheen ook wel: aannemerijverzekering)

De aannemerijverzekering dekt het risico dat de opdrachtgever de gemaakte kosten tijdens een aannemerijproject niet vergoedt wanneer het werk wordt gestaakt en het risico dat betaling en rente van goedgekeurde certificaten niet, niet volledig of veel te laat plaatsvindt.

Financieringsverzekering

De verzekering dekt het risico voor de bank dat de kredietnemer de verschuldigde betalingen niet, niet geheel of met grote vertraging verricht.

Varianten: asset based finance en projectfinanciering

Het verschil met de gewone financieringsverzekering is dat bij *asset based finance* de waarde van het kapitaalgoed zelf een belangrijke rol speelt. De buitenlandse debiteur betaalt in dit geval het krediet voor een belangrijk deel terug uit de inkomsten (kasstromen) die hij met het kapitaalgoed in de toekomst gaat genereren.

Bij projectfinanciering gaat het meestal om infrastructurele of industriële projecten. De terugbetaling van het krediet zal worden verricht door een speciaal opgerichte onderneming, een *Special Purpose Company of Vehicle*. Ook hier geldt dat het betalingsrisico sterk afhankelijk is van toekomstige en dus in beginsel onzekere kasstromen.

Variant: medische faciliteit

De medische faciliteit is een variant op de kapitaalgoederenverzekering specifiek voor levering van medische apparatuur. Het gaat hier meestal om relatief kleine bedragen, terwijl de afnemers (zorginstellingen) vaak atypische debiteuren zijn. Het verschil met de standaardkapitaalgoederenverzekering zit dan ook in een vereenvoudigde procedure en een aangepast acceptatieraamwerk.

Exportkredietgarantie

De exportkredietgarantie kan worden gebruikt voor exportkredieten die zijn verzekerd met een financieringsverzekering. De kredietverstrekende bank kan speciaal voor dit exportkrediet *funding* aantrekken van een investeerder. Het risico dat de bank de betalingen van het ekv-gedekte krediet niet doorbetaalt aan de investeerder wordt volledig overgenomen door de staat. Hiermee krijgt het exportkrediet voor de investeerder kenmerken van een staatsobligatie. De ekg wordt uitvoerig toegelicht in de beleidsdoorlichting die eraan is gewijd.⁹⁹

Leaseverzekering

Een exporteur kan een kapitaalgoed behalve verkopen ook langdurig verhuren – leasen – aan een buitenlandse afnemer. De leaseverzekering verzekert het risico dat niet betaald wordt voor het kapitaalgoed of dat dit wordt onteigend tijdens de leaseperiode.

Zelfstandige contragarantie, garantieverzekering en fair calling facility

Bij exporttransacties komt het vaak voor dat een afnemer een garantie verlangt; het gaat doorgaans om inschrijvings-, vooruitbetalings-, retentie- of onderhoudsgaranties. Een bank stelt dit soort garanties voor de afnemer. Indien de afnemer een garantie inroept moet de bank deze binnen een betalingstermijn betalen zonder dat wordt getoetst of de afnemer terecht een beroep

⁹⁹ Kamerstukken II 2014-2015, 31935 nr. 14

heeft gedaan op de garantie. Daarom zal een bank dit soort garanties doorgaans in mindering brengen op de kredietruimte (het werkkapitaal) van de exporteur. De (zelfstandige) contragarantie beschermt de bank tegen het opvragen van garanties. De staat betaalt ongeacht waarom de garantie is opgevraagd, zodat de bank niet langer het werkkapitaal van de exporteur hoeft te belasten. Deze garantie kan zelfstandig worden afgenomen, dat wil zeggen zonder dat een kapitaalgoederen- of aannemerijverzekering wordt afgesloten. Eventueel uitgekeerde schade wordt verhaald op de exporteur. De garantieverzekering dekt het risico voor een exporteur dat een garantie zoals hierboven beschreven onterecht wordt opgevraagd. Uitgekeerde schade zal worden verhaald op de buitenlandse afnemer. De garantieverzekering wordt veelvuldig afgenomen in combinatie met een kapitaalgoederen- of aannemerijverzekering. De reden dat sommige exporteurs kiezen voor een zelfstandige contragarantie, dus zonder garantieverzekering, is dat ze er volledig op vertrouwen dat de rechthebbende niet ten onrechte een garantie zal invoeren, bijvoorbeeld omdat de exporteur reeds vaker zaken heeft gedaan met de rechthebbende. De zelfstandige contragarantie dient dan vooral voor het voorkomen van kredietbeslag bij de bank van de exporteur en dekt voor de bank enkel het terecht opvragen van de garantie – in de praktijk doorgaans samenhangend met de continuïteit van de exporteur. De *Fair Calling Facility* is een combinatie van een contragarantie en een garantieverzekering voor het geval er geen kapitaalgoederen- of aannemerijpolis is afgesloten. Hiermee is dus het risico afgedekt dat een garantie terecht wordt ingeroepen – de schade wordt verhaald op de exporteur – of onterecht – de schade wordt verhaald op de afnemer.

Directe garantie

Soms betaalt een buitenlandse afnemer met wissels of promessen. Met de directe garantie kan de bank, die in de toekomst betaald gaat worden via de wissels of promessen, de exporteur bevoorschotten en is het toekomstige betalingsrisico afgedekt.

Trade Finance Facility

Het belangrijkste onderdeel van de TFF is een faciliteit die banken kunnen gebruiken voor transacties waarbij een *Letter of Credit (L/C)* wordt gebruikt. Het gaat hierbij om het afdekken van het kredietrisico op buitenlandse banken die een L/C stellen ten gunste van Nederlandse exporteurs. Hiervoor is een lijst opgesteld met acceptabele banken en een bijbehorende limiet per bank. Een Nederlandse bank die de TFF toepast draagt een veel hoger eigen risico dan gebruikelijk, namelijk 50%; in ruil hiervoor ligt de acceptatie bij de bank zelf en kan de uitvoering dus snel en zonder veel administratieve belasting voor bank of exporteur plaatsvinden. De regeling is dan ook met name bedoeld voor het mkb.

Het andere onderdeel van de TFF maakt het mogelijk voor een bank om deel te nemen aan een syndicaatlening aan een buitenlandse bank. Achterliggende gedachte hierbij is dat door een buitenlandse bank mede te financieren eerder zaken gedaan kunnen worden met de betreffende bank. Dergelijke leningen hebben een looptijd van maximaal een jaar en worden per geval door ADSB goedgekeurd.

Koersrisicoverzekering

Een verzekering voor valutarisico dat een exporteur loopt enkel en alleen tijdens een offerteperiode. Gedurende een offerteperiode weet een exporteur nog niet of hij inkomsten gaat ontvangen voor een eventueel exportcontract, maar hij loopt vanaf het moment dat hij voor een bedrag in buitenlandse valuta heeft ingeschreven wel valutarisico. Omdat het onzeker is of er een betaalstroom gaat komen in buitenlandse valuta is afdekken van dit valutarisico op de markt niet goed mogelijk of prohibitief duur. Daarvoor dient de koersrisicoverzekering. Op het moment dat het exportcontract wordt gegund vindt afrekening plaats: bij winst (de buitenlandse valuta is geapprecieerd ten opzichte van de afgesproken spilkoers) betaalt de exporteur aan de staat, bij verlies (de valuta is gedeprecieerd) vergoedt de staat het verschil met de spilkoers. Indien het contract niet wordt gegund is de exporteur een kleine premie verschuldigd. Verhalen van schade is hier niet mogelijk. Voorwaarde is dat de exporttransactie zelf in aanmerking kan komen voor een ekv.

Werktuigverzekering

De werktuigverzekering beschermt een exporteur tegen het risico van verlies van waardevol materieel bij werken in het buitenland, bijvoorbeeld als gevolg van oorlog of inbeslagname.

Werkkapitaaldekking

Deze verzekering dient voor het geval dat een exporteur voor een exporttransactie werkkapitaal nodig heeft maar geen exportfinanciering. De werkkapitaaldekking kan in dat geval het risico afdekken dat de exporteur niet in staat is het verschaft werkkapitaal terug te betalen aan de bank. Dit product wordt evenals de zelfstandige contragarantie en de *fair calling facility* vaak – maar niet uitsluitend – gebruikt door het mkb.

Importverzekering

Deze verzekering kent twee varianten: verzekering tegen het risico dat een importeur moet vooruitbetalen maar vervolgens geen goed geleverd krijgt (Vooruitbetalingsverzekering of Invoerverzekering), en verzekering tegen het risico dat een bedrijf goederen in het buitenland laat bewerken en deze vervolgens niet meer geretourneerd krijgt (Veredelingsverzekering). Deze producten die dateren uit de tijd van de wederopbouw worden in de praktijk vrijwel nooit meer gebruikt.

Investeringsverzekering

Deze verzekering is bedoeld voor het afdekken van politieke risico's bij investeringen door Nederlandse bedrijven in het buitenland: onteigening, transferbelemmeringen, oorlog, en eventueel contractbreukrisico.

Deze verzekering is bedoeld voor het afdekken van politieke risico's bij investeringen door Nederlandse bedrijven in het buitenland: onteigening, transferbelemmeringen en oorlog, en eventueel contractbreukrisico.

Bijlage 4: Veelgebruikte begrippen

Dekkingstoezegging

Wanneer een verzekeringsaanvraag wordt goedgekeurd wordt in de meeste gevallen in eerste instantie een dekkingstoezegging verstrekt. Dit is een wederzijdse juridische verplichting tussen de verzekeraar enerzijds en exporteur of bank anderzijds; wanneer de exporttransactie daadwerkelijk tot stand komt is de verzekeraar verplicht de dekkingstoezegging om te zetten in een verzekeringsovereenkomst en is de exporteur of bank verplicht de verzekering af te nemen. Een dergelijke juridische verplichting stelt exporteur of bank in staat om een transactie af te ronden, omdat de zekerheid van verzekeringsdekking is verkregen. Een dekkingstoezegging heeft doorgaans een looptijd van zes maanden en kan worden verlengd. Bij de tweede verlenging – dus na een jaar – wordt het risico opnieuw beoordeeld.

Dekkingsadvies

Een dekkingsadvies kan worden verstrekt in de situatie dat een landenplafond voor ten minste 75% is benut of wanneer het signaleringsplafond wordt overschreden: de 'dekkingsadviesituatie'. Anders dan een dekkingstoezegging is dit geen juridische verplichting voor de verzekeraar om daadwerkelijk een verzekering af te geven indien de transactie doorgang vindt; dit kan alleen worden gedaan wanneer er (weer) voldoende ruimte onder het landenplafond of signaleringsplafond beschikbaar is. Een dekkingsadvies biedt wel de zekerheid dat de transactie acceptabel is. Hierbij geldt het principe "wie het eerst komt, die het eerst maalt", met een uitzondering voor kleine transacties. Die leiden immers hooguit tot een beperkte of kortdurende overschrijding van het landenplafond. Wanneer de dekkingsadviesituatie is ingetreden en een eerder afgegeven dekkingstoezegging moet worden verlengd zal deze worden omgezet in een dekkingsadvies. Een dekkingsadvies heeft een looptijd van zes maanden en kan worden verlengd.

Landenplafond en signaleringsplafond

Een belangrijk onderdeel van het risicobeheer van de ekv-faciliteit wordt gevormd door het stelsel van landenplafonds en signaleringsplafonds. Het landenplafond is een op basis van een eenvoudig model berekend maximum van risico dat in beginsel kan worden aangegaan op debiteuren uit een land. De achterliggende redenering is dat risico's op hetzelfde land – ook al betreft het verschillende debiteuren – aan elkaar gecorreleerd zijn. Hierdoor ontstaat het risico van gelijktijdig optredende betalingsproblemen en kunnen risico's dus ook niet onafhankelijk van elkaar beoordeeld worden. Dit betreft uiteraard met name de politieke risico's. In de praktijk is het signaleringsplafond relevanter dan het landenplafond. Dit is een meer beredeneerd maximum per land dat in de CAR wordt vastgesteld dat doorgaans (veel) lager is dan en maximaal gelijk is aan het landenplafond. Een belangrijke functie is, zoals de naam al suggereert, de signaalfunctie: bij nadering van het signaleringsplafond krijgen de landenrisico's extra aandacht. Overschrijding van het signaleringsplafond of van 75% van het landenplafond leidt tot een dekkingsadviesituatie. Overigens wordt ook per individuele debiteur een limiet gehanteerd.

Mits

Een dekkingstoezegging wordt verstrekt op een moment dat nog niet alle details van een exportcontract of een bijbehorend krediet bekend zijn. Vaak wordt bij het afgeven van een dekkingstoezegging daarom een of meerdere zogeheten 'mitsen' opgenomen. Dat betekent dat een dekkingstoezegging alleen kan worden omgezet in een verzekeringsovereenkomst als aan de genoemde voorwaarden is voldaan. Een veel voorkomende variant is de zogeheten milieumits; deze wordt opgenomen omdat op het moment van afgifte van de dekkingstoezeggingen de toetsing van milieu- en sociale effecten nog niet is afgerond.

Verzekeringsovereenkomst (polis)

Wanneer een transactie definitief doorgaat en aan alle mitsen is voldaan wordt een dekkingstoezegging omgezet in een verzekeringsovereenkomst. Deze overeenkomst, doorgaans polis genoemd, bevat onder meer de voorwaarden waaraan moet zijn voldaan om een beroep te kunnen doen op schadevergoeding. Zo moet de verzekerde bijvoorbeeld tijdig hebben aangegeven dat er betalingsproblemen zijn ontstaan. Soms is een transactie reeds definitief geworden wanneer

het acceptatieproces is afgerond; dan kan meteen een polis worden uitgereikt in plaats van een dekkingstoezegging.

Maximale schade (MS)

Het aangegane risico bij afgifte van een verzekeringsovereenkomst wordt altijd uitgedrukt in de zogeheten Maximale Schade (MS). In de begroting van Financiën is het overzicht van aangegane verplichtingen een optelsom van alle MS'en van de uitgereikte nieuwe dekkingstoezeggingen en polissen, en het overzicht afgegeven polissen op de website van ADSB vermeldt de MS van deze polissen.¹⁰⁰ De MS omschrijft de bovengrens van de schadevergoeding die de staat eventueel moet betalen. Met name bij financieringsverzekeringen is dit een veel hoger bedrag dan de omvang van het krediet of de onderliggende exporttransactie, omdat hierbij ook rekening wordt gehouden met rentebetalingen over de hoofdsom waarbij bovendien – de rente van een exportkrediet is vrijwel altijd variabel – gerekend wordt met een maximale rente die veel hoger is dan de rente op het moment van inwerkingtreding contract.

Obligo

Het obligo is de optelsom van alle uitstaande risico's. Dit betreft dus zowel afgegeven polissen als uitgereikte dekkingstoezeggingen, maar niet de dekkingsadviezen die immers niet juridisch bindend zijn. Het interessantst is het zogeheten netto-netto obligo, omdat dit aanduidt hoeveel risico de verzekeraar in totaal nog heeft uitstaan. Dit is namelijk het totale aangegane obligo minus herverzekerde bedragen en minus reeds ontvangen betalingen. De MS van een nieuwe polis of dekkingstoezegging wordt ook wel het obligo van een transactie genoemd.

Regres(risico)

Behalve de kredietwaardigheid van de buitenlandse afnemer is vaak ook de Nederlandse exporteur relevant voor het risico op producten als de financieringspolis en de contragarantie. Het gedrag van de exporteur kan namelijk tot schade leiden. Daarom is een beoordeling van de Nederlandse exporteur ook onderdeel van het acceptatieproces. In feite gaat het om twee risico's: de kans dat een exporteur het contract niet nakomt doordat hij werk van onvoldoende kwaliteit levert, en de kans dat een exporteur tijdens de fabricatieperiode ophoudt te bestaan. Daarnaast kan een exporteur nog reputatieschade veroorzaken door bijvoorbeeld milieuregels (ernstig) te schenden; dit is onderdeel van de toetsing op milieu- en sociale effecten. Bij de zelfstandige contragarantie en de werkkapitaaldekking is het regresrisico het enige risico dat wordt verzekerd; daarom worden deze producten geadministreerd als risico op Nederland.

Vreemde valuta (als in: onbeperkt transferabele valuta)

Veel van de exporttransacties die worden verzekerd worden afgesloten in vreemde valuta. Bij handelsverkeer buiten de EU – dus ook tussen een EU-lidstaat en een niet-EU-lidstaat – vindt betaling in veruit de meeste gevallen plaats in US dollar. In dergelijke gevallen wordt een verzekeringsovereenkomst en de daarin opgenomen MS opgesteld in dezelfde valuta als de transactie of het exportkrediet. Wanneer er daadwerkelijk schade optreedt en de staat moet dus betalen ontstaat er een zeker valutarisico. Op dit moment zijn de volgende valuta acceptabel, omdat deze feitelijk onbeperkt transferabel zijn: VS-, Australische, Canadese en Nieuw-Zeelandse dollar, Zweedse, Deense, Noorse en Tsjechische kroon, Japanse yen, Zwitserse frank en Britse pond.

CAR

De Commissie Advisering Risicobeleid, een overlegorgaan waarin de ministeries van Financiën en Buitenlandse Zaken met ADSB adviezen opstellen over landenbeleid en risicobeleid in het algemeen. Op basis van de adviezen van de CAR neemt de staatssecretaris van Financiën besluiten over deze onderwerpen.

Lokale kosten

Bij exporttransacties en zeker bij aannemerijwerkzaamheden is regelmatig sprake van lokale kosten. Het kan bijvoorbeeld gaan om ingehuurde lokale onderaannemers of bijvoorbeeld lokaal

¹⁰⁰ www.atradiusdutchstatebusiness.nl/publicaties/afgegevenpolissen/index.html

aangekocht materieel. Deze mogen op grond van internationale regels voor maximaal 30% van de waarde van het exportcontract minus de lokale kosten meegenomen worden in verzekerde financiering.

Nationaal bestanddeel

Om voor verzekering in aanmerking te komen moet een exportcontract en bijbehorende financiering voldoende Nederlands zijn. De doelstelling van de ekv-faciliteit is immers het bevorderen van Nederlandse export. De regels die ECA's hiervoor hanteren verschillen sterk. Omdat Nederland een relatief kleine economie is en Nederlandse bedrijven van oudsher sterk internationaal gericht zijn, is het verplicht minimale Nederlandse bestanddeel relatief laag: 20%.

Letter of credit/accreditief, wissel

Een *letter of credit* of accreditief of ook wel documentair krediet is een betalingsvorm die al sinds de Middeleeuwen wordt gehanteerd voor exporttransacties. Het is een verplichting van een bank (de kredietopenende bank) om een exporteur te betalen op een bepaalde datum of om een wissel te accepteren. De kredietopenende bank betaalt dan namens de afnemer en de exporteur heeft geen betalingsrisico meer op de afnemer maar op de kredietopenende bank. Hieraan kan ook een betalingstermijn zijn verbonden, dan is het een accreditief met uitgestelde betaling. Indien de exporteur het risico op de kredietopenende bank niet wil dragen of niet kan inschatten, kan een tweede bank erbij betrokken worden: de adviserende of confirmerende bank, doorgaans de eigen bank van de exporteur. Deze confirmerende bank zal dan betalen aan de exporteur en deze betaling weer vergoed krijgen van de kredietopenende bank.

Bank to bank-loan

In sommige gevallen heeft de bank die het exportkrediet verschaft een buitenlandse (niet noodzakelijkerwijs lokale) bank als tegenpartij: een *bank-to bank loan*. Het betalingsrisico wordt in die situatie dus niet gelopen op de buitenlandse afnemer van een kapitaalgoed of dienst. Dit kan verschillende redenen hebben; soms is de kredietwaardigheid van een partij moeilijk te beoordelen of heeft een afnemer onvoldoende beschikking over vreemde valuta. Een garantstelling door een bank voor de afnemer kan dan ervoor zorgen dat het kredietrisico acceptabel wordt.

Expected Loss, Loss Given Default

Wanneer een schade optreedt en aan de verzekeringsvoorwaarden is voldaan zal de staat overgaan tot vergoeding. Enerzijds worden aan de verzekerde (exporteur of bank) de volledige betalingsverplichtingen – minus het eigen risico – voldaan, anderzijds keert de staat zich naar de veroorzaker van het risico (de debiteur of de exporteur bij regresrisico) en tracht de schade te verhalen. Doorgaans zal op zijn minst een deel van de schade verhaald kunnen worden; soms heeft de staat de beschikking over extra zekerheden, zoals een hypotheek op een schip. De nettoschade, of *loss given default*, is daarom doorgaans kleiner dan de schade die in eerste instantie wordt geadministreerd. De *expected loss* is vooruitkijkend de verwachte schade van een transactie, die wordt verkregen door de kans dat zich schade voordoet (*probability of default*) te vermenigvuldigen met de verwachte netto schade.

Bijlage 5: Vragenlijst RPE

A. een afbakening van het te onderzoeken beleidsterrein

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?

B. de gehanteerde motivering voor het beleid en de met het beleid beoogde doelen

3. Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?
4. Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?

C. een beschrijving van het beleidsterrein en de onderbouwing van de daarmee gemoeide uitgaven

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?

D. een overzicht van eerder uitgevoerd onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid en een onderbouwing van de gekozen evaluatieprogrammering;

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?

E. de effecten van het gevoerde beleid en een analyse en beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid, dat wil zeggen alle instrumenten in hun onderlinge samenhang, en – indien relevant – de effecten van het beleid op economische groei en regeldruk

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?

F. een beschouwing over de maatregelen die genomen kunnen worden ter verdere verhoging van de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het beleid

14. Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen?

G. een beschrijving van beleidsopties indien er significant minder middelen (-/- 20%) beschikbaar zijn.

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?

Bijlage 6: Literatuurlijst

Egger, P. en T. Url (2006), *Public Export Guarantees and Foreign Trade Structure: Evidence from Austria*, *The World Economy*, 29(4), pp. 399-418

Felbermayr, G.J. en I. Heiland en E. Yalcin (2012), *Mitigating liquidity constraints: Public export credit guarantees in Germany*, CESifo Working Paper: Trade Policy, No. 3908.

Groot, S.P.T. en J.L. Möhlmann (2008), *Het belang van de export voor de Nederlandse economie*, CPB Memorandum 191

Habets, I. en C. van Thiel (2015), *De Nederlandse exportkredietverzekering sinds 2007*, ESB jrg. 100, editie 4710, Statistiek

Janssen, C. (2016), *Design of Export Credit Agencies*, Thesis in Master Policy Economics, Erasmus School of Economics

Kuypers, F., A. Lejour, O. Lemmers, P. Ramaekers (2012), *Kenmerken van wederuitvoerbedrijven*. CBS/CPB, Den Haag/Heerlen

Lemmers, O., L. Rozendaal, F. Van Berkel, R. Voncken, (2014), *Nederland in internationale waardeketens*, CBS, Den Haag/Heerlen

Moser, C. en T. Nestmann en M. Wedow (2008), *Political Risk and Export Promotion: Evidence from Germany*, *The World Economy*, 31(6), pp. 781-803.

Van den Berg, M., O. Lemmers, T. Span, I. Van Beveren en A. Walker (2016), *De bijdrage van de publieke exportkredietverzekering aan de Nederlandse economie*, CBS, Den Haag/Heerlen

Veer, K.J.M. van der (2015), *The Private Export Credit Insurance Effect on Trade*, *The Journal of Risk and Insurance* 82(3), 601-624

Bijlage 7: Artikel 5 begroting IX 2017

Tabel budgettaire gevolgen van beleid – Artikel 5 Exportkredietverzekeringen, -garanties en investeringsverzekeringen (bedragen x € 1.000)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Verplichtingen	10.616.523	10.616.525	10.616.522	10.616.524	10.616.524	10.616.524
waarvan garantieverplichtingen:						
Exportkredietverzekeringen	10.000.000	10.000.000	10.000.000	10.000.000	10.000.000	10.000.000
Investeringsverzekeringen	453.780	453.780	453.780	453.780	453.780	453.780
MIGA	150.000	150.000	150.000	150.000	150.000	150.000
Uitgaven	88.143	88.145	88.142	88.144	88.144	88.144
<i>waarvan juridisch verplicht</i>		100%				
Garanties	75.400	75.400	75.400	75.400	75.400	75.400
Schade-uitkering ekv	74.900	74.900	74.900	74.900	74.900	74.900
Schade-uitkering investeringsverzekeringen	500	500	500	500	500	500
Mutatie begrotingsreserve ekv						
Opdrachten	12.687	12.687	12.687	12.687	12.687	12.687
Kostenvergoeding Atradius DSB	12.687	12.687	12.687	12.687	12.687	12.687
Overige	56	58	55	57	57	57
Overige uitgaven	56	58	55	57	57	57
Ontvangsten	246.952	257.092	269.222	256.172	235.622	88.144
Premies ekv	50.000	88.800	78.800	76.400	78.000	60.427
Premies investeringsverzekeringen	1.250	1.250	1.250	1.250	1.250	1.250
Schaderestituties ekv	183.202	154.542	189.172	178.522	156.372	26.467
Onttrekking begrotingsreserve Seno- Gom	12.500	12.500				
Schaderestituties en premie Seno-Gom						
Overige ontvangsten						