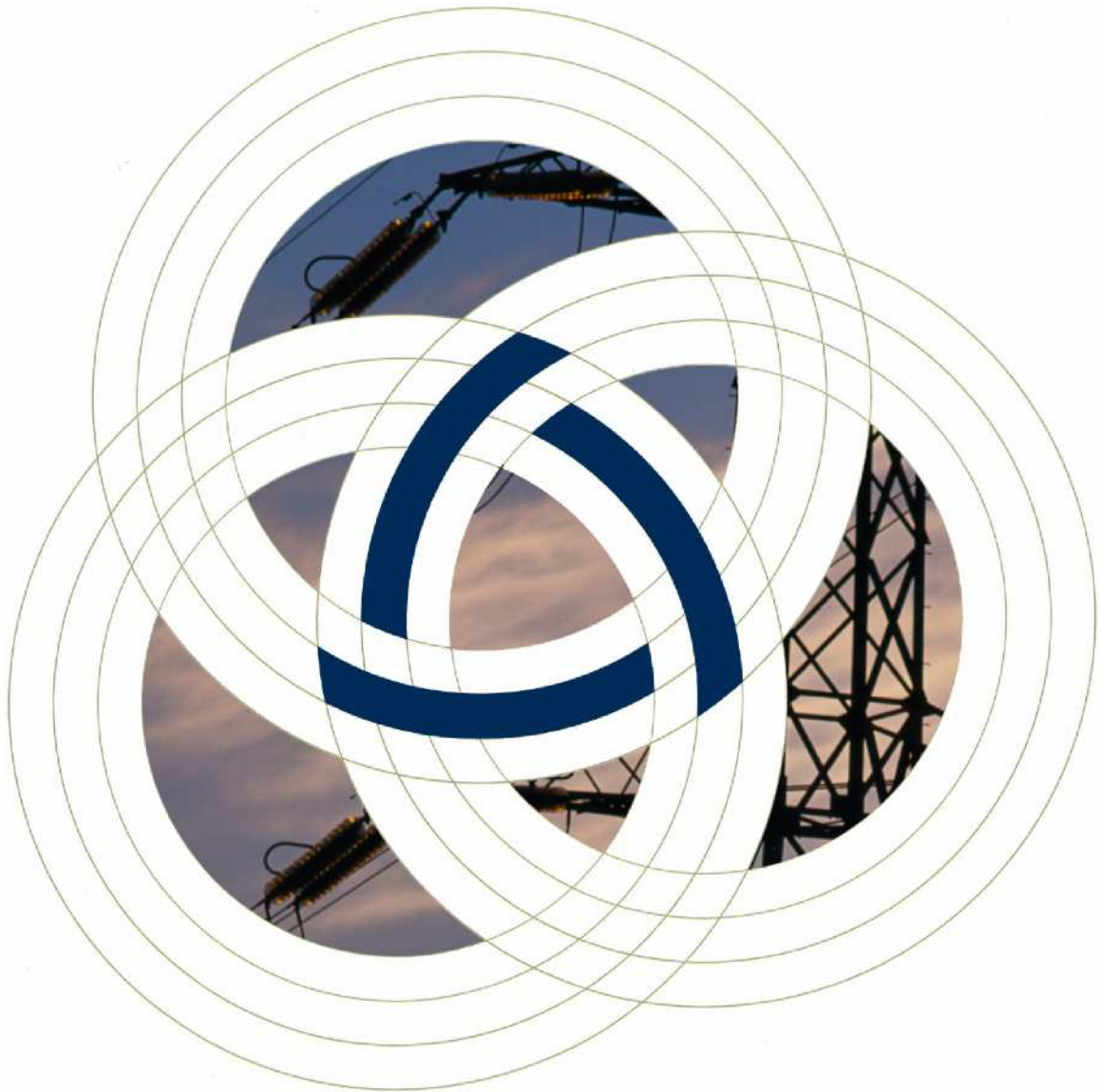


CARNEGIE CONSULT

Investment Advisory Services



Beleidsdoorlichting Exportkredietverzekering en Investeringsgaranties

Periode 2003 — 2007

8 december 2008

MANAGEMENTSAMENVATTING

Het doel van de beleidsdoorlichting was om op basis van eerdere evaluaties, bestaand materiaal en interviews inzicht te krijgen in de relevantie en de effectiviteit van de EKV. Het onderzoek legt de nadruk op de relevantie van beleid en de rol van de overheid. Daarom is in dit onderzoek bijzondere aandacht besteed aan de additionaliteit van de EKV ten opzichte van de private verzekeringsmarkt en aan het level playing field waarin de EKV in relatie tot soortgelijke instrumenten in andere OESO landen wordt beoordeeld. In deze samenvatting gaan wij kort in op de belangrijkste conclusies en bevindingen die bovendien - voor de inzichtelijkheid - zullen worden behandeld op basis van de verplichte onderdelen voor beleidsdoorlichtingen zoals neergelegd in de Regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie (RPE 2006) van het ministerie van Financiën.

Probleemstelling (RPE artikel 8 lid 2 a)

- De EKV wordt door de Nederlandse overheid ingezet om export- en investeringstransacties van Nederlandse ondernemingen te realiseren die door de commerciële verzekeringsmarkt niet goed afgedekt kunnen worden

Nederland streeft de uitbreiding en versterking van economische banden met opkomende landen na. Naast het element van exportondersteuning streeft Nederland naar het realiseren van een zo compleet mogelijke verzekeringsmarkt door het ter beschikking stellen van een aantal instrumenten die aanvullend zijn aan de commerciële verzekeringsmarkt.

De rol van de overheid (RPE artikel 8 lid 2 b)

- De overheid kan met de EKV een goede aanvullende rol spelen omdat de commerciële verzekeringsmarkt voor exportfinanciering nog altijd beperkingen kent.

Private verzekeraars zijn doorgaans in staat debiteurenrisico's tot maximaal 3 jaar in dekking te nemen en de zogenaamde PRI markt in London kan beperkt politieke risico's voor een langere periode absorberen. Voor betalingsrisico's van exporttransacties naar economisch zwakkere landen en voor transacties met een lange looptijd zijn bedrijven veelal aangewezen op instrumenten van Export Credit Agencies (ECA's) zoals de EKV.

- De EKV werkt niet marktverstrend en de overheid vervult een goede additionele rol ten opzichte van de private verzekeringsmarkt.

In een overeenkomst inzake risicodracht met Atradius DSB is vastgelegd welke transacties onder de EKV voor dekking in aanmerking komen. De private verzekeringsmarkt richt zich op omzetspolissen en transacties met korte looptijden en is vooral gericht op niet risicovolle landen. De EKV biedt dekking voor betalingsrisico's van exporttransacties naar economisch zwakkere landen en voor transacties met langere looptijden en met een grote omvang. De private markt is volatiel in premiestelling en capaciteit. De EKV is meer gestructureerd en kent een stabiel premiebeleid.

De EKV werkt niet marktverstrend en heeft een aanvullende werking binnen internationaal gemaakte afspraken. Dit laat onverlet dat zich soms een gebied aftekent, waarbij zichtbaar wordt dat de markt en de EKV soms op hetzelfde terrein werkzaam zijn. Voor dergelijke situaties is de conformiteit aan het beleid van andere ECA's bepalend.

- Het risicomanagement is de afgelopen jaren sterk geprofessionaliseerd maar vergt nog een verdiepingsslag door een verdere integratie van systemen en de introductie van nieuwe instrumenten.

Het risicobeheer is gedurende de evaluatieperiode verder geprofessionaliseerd en meer omvattend geworden. Het geïntroduceerde Risk Management Framework is een kwalitatieve versterking van de beoordeling en acceptatie van risico's; echter het RMF vereist nog een verdere 'fine tuning' door het integreren van verschillende systemen waardoor een volwaardig portefeuillebeheer ontstaat.

De Staat kiest in toenemende mate voor een meer marktconforme benadering bij portefeuillebeheer door onder meer het toepassen van kapitaalmarktinstrumenten bij het mitigeren van risico's in de portefeuille. De toepassing hiervan zal – mede gelet op de turbulentie van de financiële markten – voortdurend een zorgvuldige afweging vergen.

Beleidsdoelstellingen (artikel 8 lid 2 c)

- Er heeft een accentverschuiving plaatsgevonden ten aanzien van de algemene beleidsdoelstellingen.

Ofschoon de missie van de EKV nog steeds spreekt over het bevorderen van de Nederlandse export is in de formulering van de algemene en operationele beleidsdoelstellingen het accent komen te liggen op het creëren van een completer markt en een level playing field. Het exportpromotiekarakter van de EKV lijkt hierdoor op de achtergrond te komen.

Instrumenten en maatschappelijke effecten (artikel 8 lid 2 d)

- Voor de Exportkredietverzekering en Investeringsgaranties (EKI) worden de Exportkredietverzekering (EKV), Tijdelijke Regeling herverzekering investeringen (TRhi) en Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA) als instrumenten ingezet.

De EKV is naar gebruik verreweg het belangrijkste instrument. De TRhi herverzekert niet commerciële risico's verbonden aan investeringen en de MIGA-faciliteit wordt ingezet voor het afdekken van politieke risico's bij investeringen in ontwikkelingslanden en landen in transitie. Nederland stelt hiervoor herverzekeringscapaciteit ter beschikking.

- Nederland zet sterk in op het creëren van een level playing field en loopt voorop bij het implementeren van internationale afspraken. Nieuwe opkomende landen zijn niet gebonden aan internationale afspraken, hanteren vaak hun eigen maatstaven en creëren daarmee een ongelijk speelveld.

Nederland toont een grote inzet voor het creëren en bewaken van een level playing field en is in de belangrijkste internationale fora goed vertegenwoordigd. Het belang van een dergelijk beleid wordt door alle betrokkenen gewaardeerd en ondersteund. Nederland gaat bij de invoering van nieuwe regelgeving - om veelal ethische en duurzame overwegingen - soms verder dan internationale afspraken en aanbevelingen voorschrijven. Een andere ontwikkeling betreft de toenemende concurrentiedruk vanuit snel groeiende economieën. Deze landen zijn geen lid van de OESO en niet gebonden aan internationale afspraken. Zij creëren daarmee een onevenwichtige concurrentiepositie. Zowel bij overheden (OESO) als het bedrijfsleven is men bezorgd over deze ontwikkeling.

- Nederland wijkt bij de implementatie en uitvoering van de EKV - op basis van de huidige vergelijking - niet substantieel af van andere OESO-landen; echter de huidige vergelijking (benchmark) is te beperkt om tot een duidelijk oordeel te komen.

Nederland past voor het vergelijken van haar positie (als exportkredietverzekeraar) ten opzichte van andere OESO landen een benchmark toe. De uitkomst van de benchmark laat zien dat Nederland een middenpositie inneemt. De benchmark is gebaseerd op een beperkt aantal kwantitatieve indicatoren en omvat niet alle relevante elementen. Een meer kwalitatieve benadering met inbreng van en overleg met gebruikers ontbreekt. Om die reden kan de huidige benchmark niet meer zijn dan een redelijke indicatie van de Nederlandse prestaties. De medio 2008 aangekondigde nieuwe aanpak en opzet van de benchmark lijkt een goede aanzet te zijn voor een meer kwalitatieve benadering. Een zorgvuldige afstemming met de gebruikers van EKV kan bovendien het draagvlak vergroten.

- Nederland voldoet over de achter ons liggende periode aan de internationale eis van kostendekkendheid van de EKV; echter kostendekkendheid is een zaak voor de lange termijn en in die zin zal de kostendekkendheid van de huidige portefeuille zich nog moeten bewijzen.

Nederland is evenals een aantal andere OESO-landen, overgegaan op toepassing van een bedrijfseconomische benadering (BERB) voor het aantonen van de kostendekkendheid. Zowel op kasbasis als via een bedrijfseconomisch model voor resultaatbepaling (BERB) kan - vanaf 1999 - geconcludeerd worden dat de EKV faciliteit kostendekkend is en aan de internationale voorwaarden voldoet. Echter kostendekkendheid kan pas over een langere periode vastgesteld worden, waardoor definitieve conclusies nog niet getrokken kunnen worden.

- De EKV is voor een beperkt aantal sectoren en bedrijven van groot belang en heeft bovendien belangrijke spin-off effecten.

Het belang van de kapitaalgoederenindustrie in relatie tot de totale exportprestaties van Nederland is de afgelopen decennia afgenomen. Dit verklaart mede waarom het gebruik van de EKV relatief bescheiden is. Niettemin is de EKV voor een aantal sectoren en bedrijven van buitengewoon groot belang. De scheepsbouw, aannemerij, medische industrie, apparatenbouw en onderdelen van de agro-industrie zijn frequente gebruikers van de EKV. Ook de spin-off effecten moeten niet onderschat worden. De EKV stimuleert internationalisering van bedrijven, creëert voorbeeldprojecten en is indirect belangrijk voor het MKB als onderleverancier. De EKV voldoet daarmee aan een belangrijke behoefte.

Ingezette budgetten (artikel 8 lid 2 e)

- Begrotingssystematiek geeft voldoende ruimte voor opvang van tegenslagen.

De jaarlijkse vaststelling van de begrotingscijfers vinden voornamelijk plaats op basis van extrapolatie van cijfers uit het verleden. Aan gebudgetteerde verplichtingen is in de begroting jaarlijks een bedrag van EUR 11,9 miljard opgenomen, terwijl jaarlijks tussen de EUR 2,3 en 5,1 miljard aan verplichtingen wordt gerealiseerd. De realisaties tonen in de periode van de beleidsdoorlichting structureel een lager gebruik. Het bijzondere karakter van deze verzekeringsfaciliteit rechtvaardigt het substantiële verschil tussen de bedragen van de gebudgetteerde verplichtingen en de jaarlijkse realisaties. Het niet voorspelbare karakter van de grootte en samenstelling van de betrokken export, als ook de 'politieke (in)stabiliteit' van de afzetgebieden waarnaar de exporttransactie kunnen plaatsvinden zijn immers onzekere factoren.

Inhoud

1	Introductie	2
1.1	Achtergrond, doel en focus van de beleidsdoorlichting	2
1.2	Plan van aanpak/methodologie	3
1.3	Omgevingschets en probleemstelling	3
1.4	Recente ontwikkelingen in de financiële markten	5
2	Terugblik op 2003 – 2007	6
2.1	Beleidsdoelstellingen	6
2.2	Ontwikkelingen in de periode 2003-2007	8
2.3	Resultaten EKV	8
2.4	Maatschappelijke relevantie/ Spin-off	12
2.5	Budget	13
3.	Additionaliteit en risicobeheer	14
3.1	Additionaliteit	14
3.2	Risicomanagement	17
4.	Level playing field	21
4.1	Beschrijving level playing field en internationale fora	21
4.2	De inzet van Nederland	24
4.3	De praktijk van het level playing field en de benchmark	25
4.4	De kostendekkendheid	26
4.5	De relatie tussen de additionaliteit aan de markt en het level playing field	28
5	Doorkijk naar 2008	29
5.1	Aanpassing Kaderwet	29
5.2	Wijziging in de organisatie van de EKV	29
5.3	De integratie van de SENO/GOM faciliteit in de EKV	30
5.4	Aanpassing van de benchmark	30
5.5	De Rijkscommissie	31
	Bijlagen	32
Bijlage 1	Overzicht Bronnen	32
Bijlage 2	Overzicht van geïnterviewde partijen	34
Bijlage 3	Participatie Nederlandse overheid in Internationale Overlegorganen	35
Bijlage 4	Overzicht Productvernieuwingen periode 2003-2007	36
Bijlage 5	Beantwoording conform RPE budget 2006	38
Bijlage 6	Beknopte omschrijving Pauwenhofproces/EKV	43

1 Introductie

Voor de overheid zijn exportbevordering, internationalisering en meer in het algemeen versterking van de internationale concurrentiekracht van het Nederlandse bedrijfsleven belangrijke doelstellingen. De exportkredietverzekering en investeringsgaranties (EKI) is daarbij van oudsher één van de belangrijkste instrumenten die de overheid ter beschikking staat. De EKI bestaat uit een drietal verzekeringsinstrumenten te weten:

1. EKV voor het verzekeren van exporttransacties en het dekken van koersrisico's;
2. TRhi voor het (her)verzekeren van investeringen in het buitenland;
3. MIGA een verzekeringsfaciliteit opgezet door de Wereldbank, waarvoor Nederland ten behoeve van Nederlandse investeringen verzekeringscapaciteit ter beschikking stelt.

De EKV wordt sinds decennia uitgevoerd door Atradius Dutch State Business (Atradius DSB) en haar rechtsvoorgangers Gerling/NCM en NCM, waarvoor de beleidsverantwoordelijkheid gezamenlijk wordt gedragen door de ministeries van Financiën en Economische Zaken.

De EKV richt zich met name op het betalings- en fabricatierisico van transacties van (kapitaalgoederen)exporteurs en uitvoerders van grote infrastructurele werken en projecten in opkomende landen. Voor dergelijke transacties is het kunnen aanbieden van een financiering aan de afnemer in het buitenland vaak doorslaggevend voor het slagen van een transactie. De Nederlandse Staat speelt een belangrijke rol bij de totstandkoming van de verzekeringspolis die daaraan ten grondslag ligt. Deze rol is het onderwerp van de voorliggende beleidsdoorlichting.

1.1 Achtergrond, doel en focus van de beleidsdoorlichting

De EKV is één van de overheidsinstrumenten die volgens de Regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie 2006 (RPE) periodiek dient te worden geëvalueerd middels een beleidsdoorlichting. In de begroting 2008 van het ministerie van Financiën is deze beleidsdoorlichting over de periode 2003 -2007 (met een doorkijk naar 2008) aangekondigd. Een beleidsdoorlichting bestaat volgens de RPE uit de volgende onderdelen:

1. Beschrijving en analyse van het probleem dat aanleiding was voor het beleid;
2. Beschrijving en motivering van de rol van de Rijksoverheid;
3. Beschrijving van de onderzochte beleidsdoelstellingen;
4. Beschrijving van de gehanteerde instrumenten en analyse van de maatschappelijke effecten daarvan;
5. Beschrijving van de budgetten die zijn ingezet.

In overleg met de opdrachtgever is ervoor gekozen om het onderzoek hoofdzakelijk te concentreren op eerste 3 onderdelen. Onderdeel 4 van de beleidsdoorlichting houdt verband met de uitvoering van het beleid. De wijze waarop de EKV wordt uitgevoerd is recent ingrijpend gewijzigd. De Nederlandsche Bank (DNB) is niet langer betrokken bij de uitvoering en vanaf 2009 wordt beoogd om met Staatspolissen te werken. Achtergrond van deze aanpak is dat opdrachtgever het onderzoek wil richten op de core business van de EKV. Randvoorwaarden zullen daarom buiten beschouwing worden gelaten, mede omdat deze recent ook zijn geëvalueerd. Het doel van de beleidsdoorlichting is - overeenkomstig het door de opdrachtgever opgestelde programma van eisen - "om in een bondig zelfstandig leesbaar stuk inzicht te verschaffen in de relevantie en effectiviteit van de EKV faciliteit". Omwille van de leesbaarheid van het rapport is ervoor gekozen om de behandeling van de RPE - onderzoeksvragen te integreren in de

verschillende hoofdstukken. In hoofdstuk 2 worden de beleidsdoelstellingen behandeld en in de hoofdstukken 1, 3 en 4 wordt de probleemstelling en de rol van de overheid in relatie tot de markt en andere landen in beeld gebracht. De (maatschappelijke) effecten en het budget worden behandeld in hoofdstuk 2. Volledigheidshalve wordt in bijlage 4 per onderzoeksvraag van de RPE een korte samenvatting gegeven.

Onderwerp van de beleidsdoorlichting is het toetsen van het bestaansrecht van de EKV, met specifieke aandacht voor de additionaliteit (aanvullendheid op de markt) en het level playing field (internationale concurrentiepositie van het bedrijfsleven). In dat kader zullen de relevantie, effectiviteit en in zekere mate de doelmatigheid van de EKV beoordeeld worden. Tevens zal worden gezien hoe deze zich hebben ontwikkeld binnen de beleidsdoelstellingen zoals geformuleerd door de ministeries van Financiën en Economische Zaken.

In overeenstemming met de wens van de opdrachtgever heeft het onderzoek zich beperkt tot de EKV en de daaraan verbonden koersrisicoverzekering, omdat dit verreweg de meest gebruikte faciliteit is. De in de introductie genoemde TRhi en MIGA zijn derhalve niet meegenomen. Afgezien van een beschrijving van de uitvoering besteedt het onderzoek geen aandacht aan de doelmatigheid van de uitvoeringsorganisatie zelf omdat deze uitvoerig in de vorige evaluatie aan de orde is geweest. Bovendien is de organisatie in 2008 ingrijpend gewijzigd.

1.2 Plan van aanpak/methodologie

Door de aard van de beleidsdoorlichting lag het zwaartepunt op deskresearch waarbij met name interne evaluaties, jaarverslagen, beleidsdocumenten, financiële verslaglegging e.d. verzameld, gecatalogiseerd en geanalyseerd zijn. Daarnaast heeft onderzoek plaatsgevonden op basis van 15 diepte-interviews met exporteurs, banken, belangenbehartigers en verzekeraars en is uitvoerig gesproken met medewerkers van de ministeries van Financiën en Economische Zaken, De Nederlandsche Bank, de Rijkscommissie en de uitvoerder 'Atradius DSB'. Het onderzoek is afgesloten met een interactieve bijeenkomst met gebruikers van de EKV waarbij de voorlopige bevindingen zijn getoetst en eventuele nieuwe verkregen inzichten zijn verwerkt. Overeenkomstig de opdracht zijn er in het rapport geen concrete aanbevelingen opgenomen maar beperken de onderzoekers zich tot bevindingen en conclusies.

De uitvoering van het onderzoek vond plaats onder supervisie van een begeleidingscommissie bestaande uit vertegenwoordigers van de twee betrokken ministeries en Atradius DSB. Deze commissie stond onder het voorzitterschap van de heer drs. H.G.M. Blocks. Het rapport zal door de voorzitter van een advies worden voorzien.

1.3 Omgevingschets en probleemstelling

Exporttransacties en investeringen in het buitenland brengen betalingsrisico's met zich mee. Vaak worden bij exporttransacties uitgestelde betalingstermijnen overeengekomen. De exporteur zal hiervoor een passende financiering proberen te vinden en zijn bankier zal - afhankelijk van de omvang de transactie en het landen- en debiteurenrisico - het betalingsrisico bij een verzekeraar willen onderbrengen. De financiering vindt doorgaans plaats door middel van het verstrekken van een leverancierskrediet (krediet dat de exporteur verleent aan de afnemer in het buitenland) of van een afnemers/koperskrediet (krediet dat door een bank wordt verstrekt aan de importeur of diens bank).

Bij kortlopende krediettermijnen kan de exporteur meestal eenvoudig een beroep doen op zijn huisbank en/of een kredietverzekeraar in de particuliere markt, tenzij de importeur in een economisch zwakker land is gevestigd of wanneer er sprake is van zeer grote transactiebedragen. In deze gevallen zal veelal dekking gezocht worden in de vorm van een exportkredietverzekering. Dat gebeurt ook indien sprake is van langlopende betalings- en uitvoeringstermijnen.

De Nederlandse Staat is sedert 1932 actief als aanbieder van exportkredietsteun. In eerste instantie gedreven door het indirecte belang 'tot opvoering van de werkgelegenheid hier te lande'. In de loop van de tijd is het instrumentarium geëvolueerd tot het huidige faciliteiten pakket. Naast het element van exportondersteuning, wordt nu gestreefd naar het realiseren van een zo compleet mogelijk verzekeringspakket door het ter beschikking stellen van een aantal instrumenten die aanvullend zijn aan die op de commerciële verzekeringsmarkt. Aan dit laatste aspect ontleent de EKV-faciliteit haar toegevoegde waarde.

Naast het directe betalingsrisico loopt een exporteur koersrisico op transacties die niet in euro's worden afgesloten. De financiële markten bieden geen volledige mogelijkheid om het koersrisico af te dekken. Daartoe is de Koersrisicoverzekering in het leven geroepen.

Om bovenstaande redenen is door de Staat destijds een exportkredietverzekeringfaciliteit opgericht. Op basis van de Kaderwet financiële verstrekkingen Financiën (1996) is het ministerie van Financiën bevoegd om verzekeringen en garanties die financiële ondernemingen (i.e. Atradius DSB) hebben verstrekt aan exporteurs in verband met het handels- en dienstenverkeer met het buitenland in herverzekering te nemen. Jaarlijks wordt hiertoe een maximum budget vastgesteld in de begroting.

Overheden van nagenoeg alle exporterende landen hebben zogenaamde Export Credit Agencies (ECA's) opgericht en faciliteiten als de EKV opgezet. In Nederland werd in 1922 door het ministerie van Financiën een eerste regeling ingevoerd. In 1925 werd door privaat initiatief de Nederlandse Credietverzekeringsmaatschappij (NCM) opgericht. De economische crisis in 1929 vormde aanleiding om in 1932 een overeenkomst tussen de Staat en de NCM te sluiten, waarbij "in het belang van de opvoering van de werkgelegenheid hier te lande" voor de NCM de gelegenheid werd opengesteld exportkredietverzekering bij de Staat te herverzekeren. De huidige EKV faciliteit beoogt, binnen zekere grenzen, een compleet verzekeringspakket te realiseren voor betalingsrisico's die zijn verbonden aan export naar en aan investeringen in het buitenland. De inbreng van de Staat is complementair aan de commerciële markt.

Naast de ministeries van Financiën en Economische Zaken en Atradius DSB, nam De Nederlandse Bank een belangrijke positie in bij de uitvoering van de EKV faciliteit¹. DNB was vanaf 2003 belast met het uitvoeren van het risicomanagement van de EKV². De Rijkscommissie voor Export-, Import en Investeringsgaranties is het forum waar met vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven overleg wordt gevoerd. Hier wordt onder meer voorgenomen beleid toegelicht en door de Rijkscommissie van advies voorzien.

Nederland streeft de uitbreiding en versterking van de economische banden met opkomende landen na. Investerings kunnen plaatsvinden door deelname in het eigen vermogen van bedrijven of door het verstrekken van shareholder loans. Bij investeringen in die landen zijn niet-commerciële, politieke, risico's te onderscheiden. Voor deze risico's, zoals moratorium, oorlog, nationalisatie, onteigening en confiscatie, zijn in de commerciële markt voor de betreffende landen

¹ De activiteiten die de Nederlandse Bank in het kader van de EKV uitvoerde zijn per 1 juli 2008 beëindigd

² Bron: handboek Processen en procedures EKV

slechts beperkte dekkingsmogelijkheden beschikbaar. De Tijdelijke Regeling herverzekering investeringen (TRhi) 2004 en de MIGA-verzekering kunnen dekking bieden voor dit hiaat.

1.4 Recente ontwikkelingen in de financiële markten

De recente ontwikkelingen in de financiële markten lijken dit rapport in zekere zin te achterhalen; in het bijzonder als het gaat om de additionaliteit van de EKV. Zowel bij financiële instellingen als verzekeraars lijkt een grote terughoudendheid op te treden ten aanzien van de financiering en verzekering van ondernemingen, projecten en handelstransacties. Met name het verkrijgen van langlopende financiering van (internationale) projecten en transacties wordt problematisch voor private commerciële partijen. De EKV zou in dit verband in belang kunnen toenemen en juist haar werkerrein moeten uitbreiden omdat het “markthiaat” met private verzekeraars eerder groter dan kleiner zal worden.

2 Terugblik op 2003 – 2007

In dit hoofdstuk worden de beleidsdoelstellingen behandeld die gedurende de evaluatieperiode zijn gehanteerd. Vervolgens wordt aandacht besteed aan de belangrijkste ontwikkelingen die zich in deze periode hebben voorgedaan. Daarnaast worden de operationele resultaten over de periode 2003-2007 belicht. Hierbij gaat het onder andere om resultaten met betrekking tot de omvang en het aantal transacties, de verdeling naar landen, risicoklassen en sectoren.

2.1 Beleidsdoelstellingen

De beleidsdoelstellingen voor de exportkredietverzekering en investeringsgaranties (EKI) zijn onderverdeeld in algemene en operationele beleidsdoelstellingen³. Beide beleidsdoelstellingen zijn in de onderzoeksperiode inhoudelijk niet significant gewijzigd. Wel valt een zekere accentverschuiving te signaleren in de benadering van de EKV faciliteit. In plaats van exportbevordering staat het creëren van een completere markt voor de verzekering van exportrisico's nu centraal.

Algemene beleidsdoelstelling 2003	Algemene beleidsdoelstelling 2007
Het bevorderen van een gezonde concurrentiepositie voor het bedrijfsleven wat betreft de risico's verbonden aan export en investeringen in het buitenland, waarbij uitgangspunt is dat deze risico's zoveel mogelijk door de markt worden gedragen.	Een zo compleet mogelijke markt voor verzekering van risico's die zijn verbonden aan export en investeringen in het buitenland.

Daarnaast is in 2004 een 'mission statement' voor de EKV overeengekomen. Deze luidt: 'Wij bevorderen, in aanvulling op de markt, Nederlandse export naar en investeringen in het buitenland door middel van krediet- en investeringsverzekering⁴.'

Aandacht voor de verzekeringstechnische elementen heeft een meer centrale positie ingenomen bij het beleid van de EKV. De hierbij horende operationele doelstellingen luiden (op hoofdlijnen):

Operationele doelstellingen 2003	Operationele doelstellingen 2007
<ol style="list-style-type: none">1. Het verzekeren door de Staat van aanvaardbare risico's verbonden aan export en investeringen in het buitenland, waarbij uitgangspunt is dat deze risico's zoveel mogelijk door de markt worden gedragen.2. Het streven naar kostendekkendheid van het pakket aan herverzekeringsfaciliteiten.3. Minimalisering van concurrentieverstoring tussen landen met als inzet het terugbrengen van de overheidssteun.4. Het recupereren van uitstaande schades en het treffen van schuldenregelingen met debiteurlanden.5. Het creëren van voorwaarden voor een doelmatige uitvoering van de herverzekeringsfaciliteiten op basis van een gelijke behandeling van aanvragen.	<ol style="list-style-type: none">1. Het aanbieden van herverzekeringsfaciliteiten voor risico's verbonden aan export en investeringen in het buitenland, die door de markt niet kunnen worden aangeboden.2. Het minimaliseren van concurrentieverstoring tussen landen met als inzet het creëren en handhaven van een gelijk speelveld voor bedrijven, waarbij wordt gestreefd naar kostendekkendheid van de exportkredietverzekeringfaciliteiten.

³ Bron: Rijksbegroting Financiën, jaargangen 2003-2007.

⁴ Bron: jaaroverzichten Atradius DSB 2004-2007.

Uit onderzoek van de ECGD blijkt dat er verschillen bestaan tussen de doelstellingen van de verschillende ECA's⁵. De meeste ECA's hebben de promotie van export (of meer specifiek werkgelegenheid) nog steeds uitdrukkelijk in de doelstelling opgenomen. Nederland heeft als enige OESO-lid expliciet als doelstelling opgenomen dat zij een markt wil creëren aanvullend aan de private verzekeringsmarkt en gelijkwaardig aan de condities voor dergelijke faciliteiten in andere OESO-landen. Ook het mandaat en de productvoering van de verschillende ECA's wijkt nogal af. Sommige ECA's bieden naast faciliteiten voor export en buitenlandse investeringen ook binnenlandse faciliteiten ter stimulering van het bedrijfsleven. In Nederland zijn dergelijke instrumenten niet altijd beschikbaar of verdeeld over meerdere (overheids)organisaties en departementen.

In de begroting van EKI worden een 5-tal instrumenten benoemd voor de uitvoering van bovengenoemde doelstellingen, te weten: Exportkredietverzekering (EKV), actieve deelname aan internationale fora, de Benchmark-exercitie, de Bedrijfseconomische Resultaatbepaling, de Tijdelijke Regeling herverzekering investeringen (TRhi) en verzekeringen onder het Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA). De laatste twee instrumenten zullen in dit kader kort worden benoemd. De overige zijn uitgebreid onderwerp van deze beleidsdoorlichting.

Op grond van de TRhi herverzekert de Staat het niet commerciële risico verbonden aan een investering. Binnen deze regeling worden naast directe investeringen in aandelenkapitaal ook shareholder loans als een investering aangemerkt. Atradius DSB is voor deze regeling de uitvoerder. Tot de niet commerciële risico's worden gerekend: betalingsverbod, moratorium, verhindering van de repatriëring van geld, transfer verbod, oorlogsrisico, nationalisatie, onteigening, confiscatie en niet nakoming van overeenkomsten door autoriteiten van het investeringsland.

Het Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA) is onderdeel van de Wereldbank Groep en verstrekt garanties voor het afdekken van politieke (niet-commerciële) risico's bij buitenlandse investeringen in ontwikkelingslanden en landen in transitie, vergelijkbaar met de hiervoor genoemde TRhi-faciliteit. De Staat neemt deel in de financiering van dit fonds dat over het algemeen alleen interessant is voor investeringen die niet via Atradius DSB gedekt kunnen worden

De afgelopen jaren vond er een accentverschuiving plaats bij de formulering van de algemene beleidsdoelstelling en is het aantal operationele doelstellingen teruggebracht en kernachtiger geformuleerd. Ofschoon de missie van de EKV nog steeds spreekt over het bevorderen van de Nederlandse export is in de formulering van de algemene beleidsdoelstelling het accent meer komen te liggen op het creëren van een complete markt en een level playing field.

⁵ Bron: ECGD, Report on the comparison of export credit agencies, February 2003.

2.2 Ontwikkelingen in de periode 2003-2007

In de onderzoeksperiode is er - veelal in overleg met het bedrijfsleven - gewerkt aan aanpassingen en verbeteringen van bestaande producten⁶. Tevens zijn er gedurende de onderzoeksperiode nieuwe producten ontwikkeld die beter inspeelden op concrete behoeften van doelgroepen. Zo is er in 2007 een nieuwe faciliteit ingevoerd specifiek gericht op MKB bedrijven en werd in 2004 de medische faciliteit geïntroduceerd ter stimulering van de medische sector. Een totaaloverzicht van productvernieuwingen/wijzigingen is opgenomen in bijlage 3.

Daarnaast hebben zich enkele wijzigingen voorgedaan voor een efficiëntere en professionelere beheers- en uitvoeringsstructuur. Voorbeelden hiervan zijn: het terugtrekken van het ministerie van EZ uit het internationale overleg, uitbreiding van het mandaat van Atradius DSB en professionalisering van de risicomangementstructuur. Deze wijzigingen zijn het resultaat van het zogenaamde Pauwenhofproces⁷.

2.3 Resultaten EKV

Om inzicht te geven in de (maatschappelijke) effecten van de EKV wordt in deze paragraaf een uiteenzetting gegeven van het gebruik van de EKV. Op basis van door Atradius DSB en het ministerie van Financiën verstrekte gegevens wordt ingegaan op de omvang van de EKV, haar gebruikers en de verdeling van transacties naar landen, risicocategorieën en sectoren en tenslotte haar betekenis voor de Nederlandse export.

Om meer inzicht te krijgen in het gebruik van de EKV in relatie tot de Nederlandse export is de meest voor de hand liggende benadering om daarbij uit te gaan van de contractwaarde van de export. Atradius DSB registreert EKV transacties echter op basis van de waarde van de polis en het ministerie van Financiën hanteert het begrip garantieverplichtingen. Onder garantieverplichtingen vallen naast de afgesloten polissen ook *dekkingstoezeggingen* (waarvan een groot deel nooit tot een polis leidt) en daarom geeft dit begrip onvoldoende weer hoe daadwerkelijk gebruik is gemaakt van de EKV. Gekozen is voor een vergelijking op basis van de verzekerde waarde van afgesloten polissen.⁸

2.3.1 Nederlandse export en de EKV

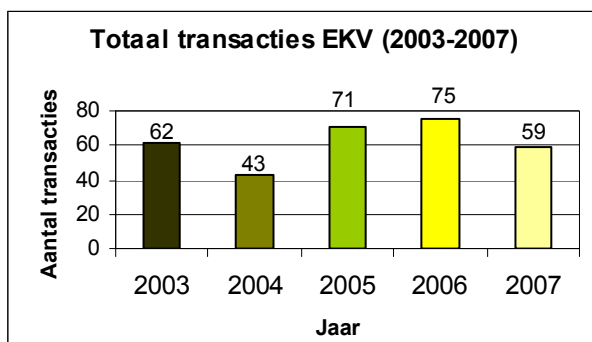
Om een indruk te krijgen van het gebruik van de EKV is een inventarisatie gemaakt van het aantal tot stand gekomen transacties en de bijbehorende poliswaarden. In onderstaande grafieken zijn het aantal transacties (figuur 2.1) en de poliswaarden⁹ van de afgegeven polissen (figuur 2.2) weergegeven.

⁶ Bron: jaarverslag Rijkscommissie.

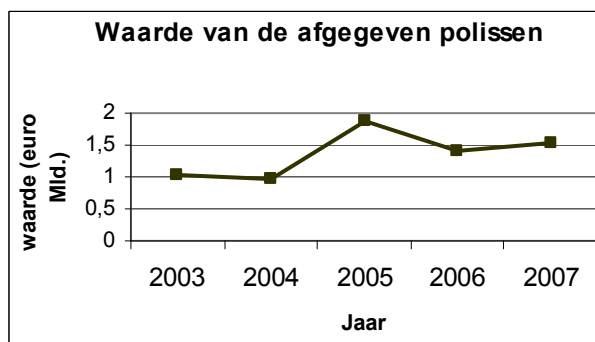
⁷ Voor een beknopte beschrijving van het Pauwenhofproces zie bijlage 6.

⁸ Hieronder wordt verstaan de maximale schadevergoeding zoals vermeld op de website van Atradius DSB

⁹ Bron: Website Atradius DSB



Figuur 2.1 Totaal aantal EKV transacties per jaar.

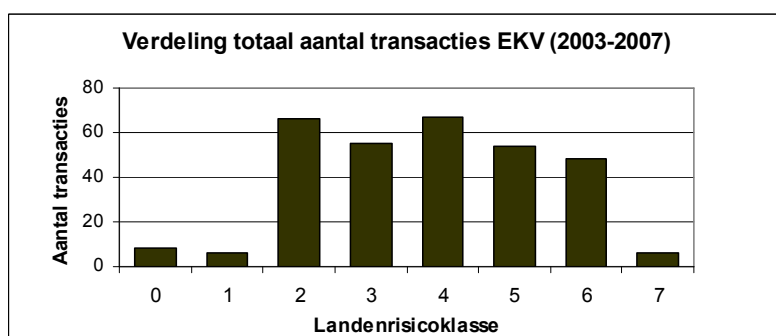


Figuur 2.2 Verzekerde waarde van jaarlijks afgegeven polissen.

In de periode 2003-2007 zijn in totaal 310 exporttransacties onder de EKV in dekking genomen (gemiddeld 62 per jaar) waarvoor polissen zijn verstrekt met een totale verzekerde waarde van EUR 6,74 miljard (gemiddeld EUR 1,35 miljard). Zowel het aantal transacties als de waarde fluctueert sterk. Het grillige verloop in gebruik kan verklaard worden door 1) het relatief kleine aantal transacties dat in een jaar tot stand komt en 2) de grootte van de EKV polissen. Het wel of niet doorgaan van enkele grote transacties heeft al snel een grote impact op de in een bepaald jaar afgegeven polissen en waarde. Interviews met gebruikers en andere betrokkenen bevestigen dit beeld.

2.3.2 Spreiding van transacties en de EKV

Figuur 2.3 geeft per jaar een verdeling van het aantal transacties naar landenrisicoklasse.¹⁰ Landen worden ingedeeld in risicoklassen, waarbij klasse 0 het minst risicovol is en klasse 7 het meest risicovol. Er hebben relatief weinig transacties plaatsgevonden in landen met risicoklasse 0, 1 en 7.¹¹ Voor transacties in klasse 0 en 1 geldt dat transacties in principe door de private markt moeten worden bediend (met uitzondering van zeer grote transacties en bij kredieten met lange looptijden) terwijl transacties in landenklasse 7 minder of niet gewenst zijn vanwege het zeer hoge risicoprofiel. De in 2005 geïntroduceerde spreidingsrichtlijnen houden hier ook rekening mee. Overigens zijn transacties in landenklasse 7 niet volledig uitgesloten. Soms gaat het om landen die tijdelijk in deze categorie zitten en soms worden aanvullende zekerheidseisen gesteld.¹²



Figuur 2.3 overzicht van de transacties naar risicoklasse. Bron: Atradius

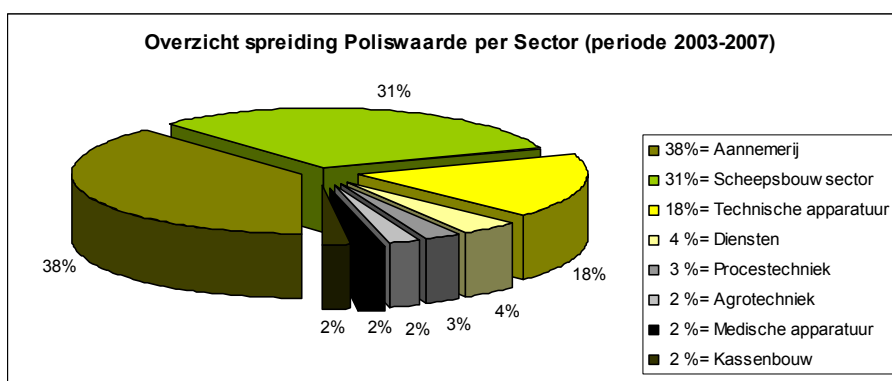
¹⁰ Country Risk Classification van de OESO

¹¹ Transacties in landenrisicoklasse 6 en 7 komen daarnaast voornamelijk tot stand uit hoofde van de SENO/GOM faciliteit

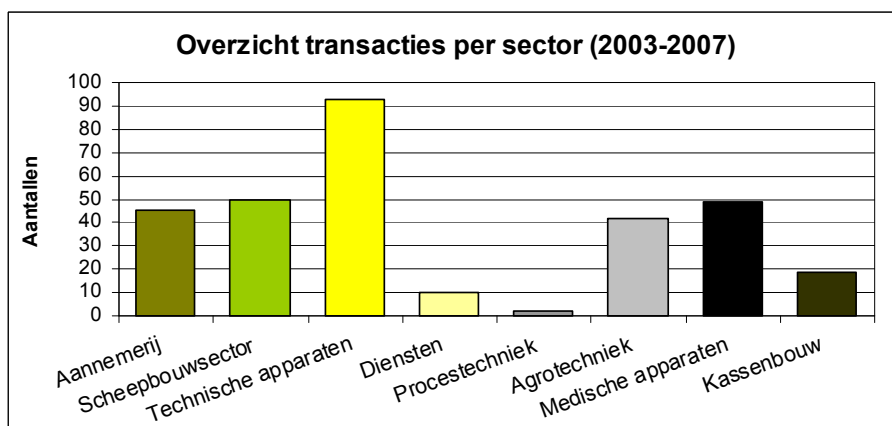
¹² Bron: brief aan de Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 382, nr. 6, 27 juni 2008

Figuur 2.4 geeft de spreiding over sectoren weer. In figuur 2.5 is per sector het aantal transacties dat in de onderzoeksperiode tot stand is gekomen weergegeven. Evenals in de vorige evaluatieperiode heeft de sector aannemerij (bouwnijverheid) het grootste aandeel.¹³ In de scheepsbouwsector en de aannemerij gaat het vrijwel altijd om exportcontracten met een zeer grote transactiewaarde. Daarom is de waarde van de polissen in verhouding tot het aantal transacties erg hoog.¹⁴ Voor de sectoren agrotechniek en medische apparatuur is de waarde van de polissen in verhouding tot het aantal transacties lager.

EKV transacties voor de scheepsbouwsector en in beperkte mate voor de sector technische apparaten behelzen tevens de export van militaire goederen. Gezamenlijk bedraagt de export van militaire goederen een substantieel deel van de EKV portefeuille (in de periode 2003-2007 was dit ongeveer 9% op basis van nominale contractbedragen). Deze transacties worden door EZ getoetst aan de hand van criteria van de Europese Gedragscode voor wapenexport. Vanuit de EKV worden geen specifieke aanvullende eisen gesteld omdat de EKV een financieel instrument is welk los staat van het wapenexportbeleid. In het onderzoek is hieraan daarom geen specifieke aandacht besteed.



Figuur 2.4 overzicht spreiding poliswaarde naar sector (periode 2003-2007)



Figuur 2.5 overzicht aantal transacties naar sector (2003-2007)

Een verdeling van de waarde van polissen en het aantal transacties naar landen is weergegeven in tabellen 2.3 en 2.4. Naar aantallen zijn bijna 70% van alle transacties afgesloten in 10 landen (van in totaal 54 landen). In vergelijking met de periode 1997-1999 heeft een verschuiving plaatsgevonden. Waar voorheen het grootste aantal transacties plaatsvond op Turkije (11%), heeft gedurende de onderzoeksperiode 15% van alle exporttransacties plaatsgevonden op Rusland.

¹³ Bron: Evaluatie Exportkredietverzekering, PWC, mei 2000

¹⁴ Onder de scheepsbouwsector vallen tevens de levering van schepen voor militaire doeleinden

Daarnaast is het aantal transacties op Indonesië sterk gedaald (aandeel 1%) en op Mexico sterk gestegen. Ook voor Oekraïne geldt een sterke stijging van het aantal transacties in vergelijking met de vorige evaluatieperiode. Dergelijke verschuivingen zijn niet gemakkelijk te verklaren. Veelal is dit het gevolg van bewegingen van de exportmarkt en de behoefte aan exportfinanciering. Van invloed is onder andere de politieke en economische situatie in landen (verschuiving naar sterk groeiende landen als Brazilië, China etc.). Soms heeft dit te maken met het bereiken van landenplafonds waardoor nieuwe transacties niet of beperkt kunnen worden gehonoreerd.

Tabel 2.3 Top 10 landen naar poliswaarde

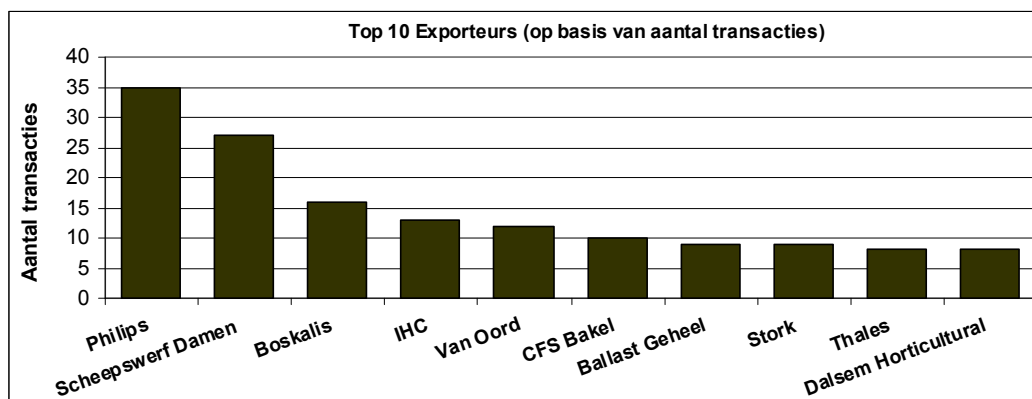
Poliswaarde		
land	percentage	cumulatief
1 Indonesië	16%	16%
2 VAE	13%	29%
3 Qatar	10%	39%
4 Mexico	8%	47%
5 Iran	7%	54%
6 Cyprus	6%	61%
7 Rusland	5%	66%
8 China	4%	70%
9 Turkije	3%	73%
10 Bahrein	2%	75%

Tabel 2.4 Top 10 landen naar transacties

Aantal transacties		
land	percentage	Cumulatief
1 Rusland	15%	15%
2 Brazilië	12%	26%
3 Mexico	9%	35%
4 China	8%	44%
5 Oekraïne	5%	49%
6 Iran	5%	54%
7 Turkije	5%	59%
8 Kazakstan	4%	63%
9 VAE	3%	65%
10 India	3%	68%

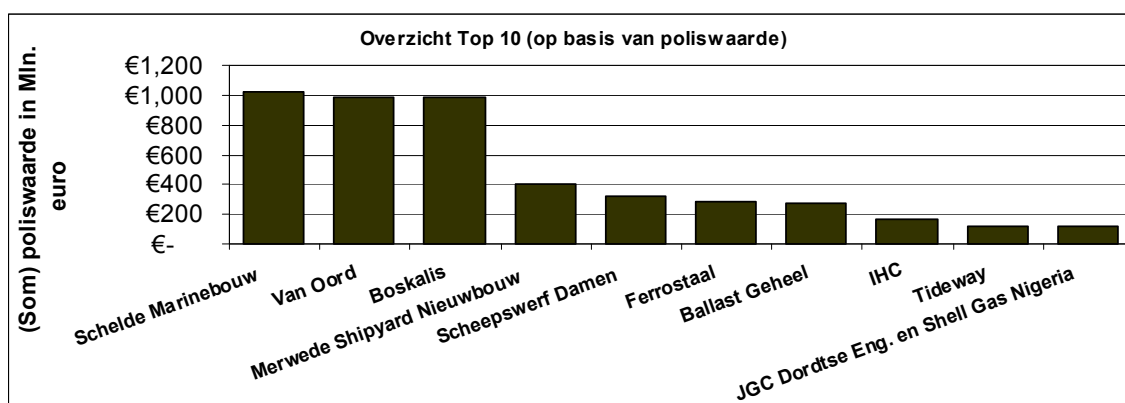
Een overzicht van de poliswaarde van transacties op landen geeft een totaal ander beeld (tabel 2.3). Doordat enkele zeer grote transacties op Indonesië hebben plaatsgevonden staat dit land bovenaan gevolgd door Qatar en de Verenigde Arabische Emiraten. Naar poliswaarde vindt driekwart van de transacties plaats in slechts tien landen. Voor de scheepsbouwsector is Indonesië een belangrijke markt terwijl landen in het Midden Oosten belangrijke markten zijn voor de aannemerij (baggers) bij de uitvoering van grote infrastructurele projecten.

Figuur 2.5 geeft naar aantallen transacties de top 10 grootste exporteurs weer. Opvallend is dat een groot deel van de transacties voor rekening komt van Philips Medical (35 transacties). Deze ontwikkeling is voor een groot deel toe te schrijven aan de introductie van de Nederlandse Medische Faciliteit (NMF).¹⁵ De gezamenlijke aannemerij/baggers nemen het grootste deel van de transacties voor hun rekening (50 transacties).



Figuur 2.5 Top 10 van exporteurs op basis van aantal transacties

¹⁵ Zie paragraaf 2.2 Productontwikkeling



Figuur 2.6 Overzicht van de Top 10 exporteurs op basis van poliswaarde

Naar poliswaarde (figuur 2.6) wordt duidelijk dat de Schelde Marinebouw verantwoordelijk is voor het grootste deel gevolgd door Van Oord en Boskalis.

Om een beeld te krijgen van het belang van de EKV voor de Nederlandse economie en bedrijven is het weinig zinvol om te bepalen welk aandeel de EKV heeft gehad in relatie tot de totale export. Immers het merendeel van de exporttransacties is betrekkelijk klein van omvang en leent zich niet voor lange termijn exportfinanciering, maar wordt vaak contant of op letter of credit (LC) basis afgerekend. Daarom is de export van bijvoorbeeld landbouw- en veeteeltproducten, de wederuitvoer, consumentenproducten en dergelijke buiten beschouwing gelaten. Met name de industrie (kapitaalgoederen) en de aannemerij zijn relevant voor de EKV en derhalve voor het maken van een vergelijking. Uit de exportgegevens van deze sectoren¹⁶ blijkt dat het aandeel van de EKV tussen de 1,5 en de 2,7%¹⁷ uitkomt. Dit aandeel is zelfs nog groter wanneer men zich realiseert dat een groot deel van de export (circa 55%)¹⁸ naar andere EU landen gaat en daarom niet (of zeer beperkt) onder de EKV vallen.

Ofschoon het belang van de EKV voor de (relevante) Nederlandse export beperkt lijkt, blijkt uit het onderzoek en interviews met EKV gebruikers dat voor specifieke sectoren en exportmarkten de faciliteit van essentieel belang te zijn. Omdat Nederland de afgelopen decennia steeds minder productiebedrijven (kapitaalgoederen) telt, is het belang van de EKV op de totale export afgenomen. Echter voor de scheepsbouwsector, de aannemerij, de medische sector, onderdelen van de agro-industrie en de apparatenbouw is de EKV een buitengewoon belangrijk instrument voor het betreden van nieuwe markten en het realiseren van exporttransacties in opkomende economieën. Wanneer bijvoorbeeld gekeken wordt naar de export van bouwdiensten (inclusief baggerwerkzaamheden) in verhouding tot het aandeel van de uit hoofde van de EKV verzekerde transacties dan varieert dit aandeel tussen de 13% en 46%¹⁹.

2.4 Maatschappelijke relevantie/ Spin-off

Tijdens de interviews en interactieve bijeenkomst is aan gebruikers gevraagd welke spin-off effecten EKV transacties hebben. Hieruit is gebleken dat het moeilijk is om deze te kwantificeren. Vanuit de deskresearch was zeer beperkt kwantitatieve informatie beschikbaar voor een analyse. Uit de verkregen informatie bleken de volgende directe of indirecte effecten van de EKV:

¹⁶ In feite betreft het transacties in de subsector 'kapitaalgoederen industrie'; deze data waren echter niet beschikbaar waardoor met data van de gehele sector 'industrie' is gewerkt

¹⁷ Bron: EIM en CBS Statline

¹⁸ Bron: Rabobank themabericht 2008/18

¹⁹ Bron: EIM en CBS Statline

- De EKV maakt 'voorbeeldprojecten' van Nederlandse innovaties met een duidelijke spin-off naar andere landen mogelijk (bijvoorbeeld grote eiland projecten in het Midden Oosten);
- De EKV biedt een 'window' voor nieuwe markten en klanten;
- Internationalisering dwingt ondernemingen tot innovatie vanwege de hevige concurrentie en specifieke en nieuwe eisen van internationale klanten;
- Internationalisering van bedrijven leidt vaak tot de creatie van hoogwaardige arbeidsplaatsen en maakt van hen een aantrekkelijke werkgever en trekt jonge professionals aan;
- De ontwikkeling van hoogwaardige kapitaalgoederen vindt soms plaats in samenwerking met universiteiten. Dit draagt ertoe bij dat Nederland een kennisvoorsprong heeft in bepaalde sectoren en hier ook een comparatief voordeel heeft;
- Export stimuleert indirect het MKB als toeleverancier bij o.m. grote EKV-transacties;
- Export heeft ook een spin-off naar andere bedrijfstakken in Nederland zoals banken, ingenieursbureaus en consultants.

Uit analyse van de omzetcijfers van de EKV kan geconcludeerd worden dat gedurende de onderzoeksperiode het gebruik van de EKV een grillig verloop vertoont. De aannemerij (inclusief baggersector), de scheepsbouwsector, de medische industrie, apparatenbouw en onderdelen van de agro-industrie zijn belangrijke gebruikers van de EKV. Ofschoon het belang van de EKV op de totale Nederlandse export marginaal lijkt, is voor sommige sectoren en bedrijven de EKV van buitengewoon groot belang. Grote spraakmakende aannemingswerken in het Midden Oosten zouden bijvoorbeeld niet door Nederlandse bedrijven gerealiseerd kunnen worden wanneer de EKV niet beschikbaar was. Met name voor exporten naar nieuwe opkomende markten is de EKV een belangrijk ondersteunend instrument. Verder moeten ook de indirecte/spin-off effecten niet onderschat worden.

2.5 Budget

De jaarlijkse vaststelling van de begrotingscijfers vindt voornamelijk plaats op basis van extrapolatie van cijfers uit het verleden. De realisaties tonen in de periode van de beleidsdoorlichting structureel een lager gebruik. Aan gebudgetteerde verplichtingen is in de begroting jaarlijks een bedrag van EUR 11,9 miljard opgenomen, terwijl jaarlijks tussen de EUR 2,3 en 5,1 miljard aan verplichtingen wordt gerealiseerd. Het bijzondere karakter van deze verzekeringsfaciliteit rechtvaardigt het substantiële verschil tussen de bedragen voor de begrote verplichtingen en de jaarlijkse realisaties. Het niet voorspelbare karakter van de grootte en samenstelling van de betrokken export, alsook de 'politieke (in)stabiliteit' van de afzetgebieden waarnaar de exporttransactie kunnen plaatsvinden zijn immers onzekere factoren. In bijlage 4 is een tweetal tabellen opgenomen van de gebudgetteerde geldstromen en realisatie gedurende de periode 2003-2007.

3. Additionaliteit en risicobeheer

In de beleidsdoelstelling van de EKV staat dat de EKV-faciliteit onder meer beoogt bij te dragen aan het creëren van een zo compleet mogelijke markt voor verzekering van risico's die zijn verbonden aan export en investeringen in het buitenland. De Staat biedt hiertoe herverzekeringscapaciteit en voert een actief risicobeheerbeleid.

In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk staat de additionaliteit van de EKV centraal, ofwel de aanvullendheid op de commerciële verzekeringsmarkt. In de tweede paragraaf wordt ingegaan op het beheer en het risicomanagement door de Staat (als herverzekeraar). In paragraaf 5 van hoofdstuk 4 wordt de relatie van de additionaliteit tot het "level playing field" behandeld.

3.1 Additionaliteit

Eerder onderzoek

In 2003 is, in opdracht van het ministerie van Financiën, door de Rijksuniversiteit Groningen (RUG) een onderzoek ingesteld. Het rapport beschrijft een theoretisch kader van verzekeraarbaarheid van risico's die zijn verbonden aan exportkredieten²⁰. Volgens de onderzoekers is de risicoaversie van exporteurs de belangrijkste onderscheidende factor bij het kiezen van dekking voor exporttransacties. Het grootbedrijf kan zich het minst risicoavers opstellen en kan het zich veroorloven om selectief (en voor zover beschikbaar) verzekeringsinstrumenten uit de particuliere markt in te zetten. Het MKB zal zich eerder richten op de aanbieder die het meest complete verzekeringspakket kan bieden voor exporttransacties.

Een overheid is bij uitstek goed geëquipeerd om verzekeringsproducten aan te bieden door haar lage "cost of capital". Zij moet daarbij wel waken voor 'moral hazard' gedrag bij exporteurs. Te weinig overheidssteun leidt tot het niet doorgaan van exporttransacties en een te grote acceptatie van risico door de Staat leidt tot ondermijning van de private verzekeringsmarkt. Vastgesteld wordt dat in nagenoeg alle OESO-landen exportkrediet van overheidszijde wordt ondersteund en dat de commerciële verzekeringsmarkt zeer terughoudend is bij het dekken van met name langlopende risico's op vooral niet-OESO landen.

Resumerend kan worden geconcludeerd dat de onderzoekers weliswaar hebben geïnventariseerd welke beperkingen bedrijven ondervinden, echter het rapport gaat niet in op de praktische werking en de beperkingen van de verzekeringsmarkt zelf. Wel wordt er aandacht gevraagd voor de positie van het MKB dat minder gebruik maakt van exportkredietverzekering.

In 2005 en 2006 heeft daarop een werkgroep van de Rijkscommissie voor Export-, Import- en Investeringsgaranties een vervolgonderzoek ingesteld.²¹ In het eindrapport wordt gesteld dat exportbevordering en internationalisering van het bedrijfsleven belangrijke overheidsdoelstellingen moeten zijn. Het onderzoek heeft zich in het bijzonder op de positie van het MKB gericht; mede omdat het MKB de voornaamste groei in exporten zou moeten realiseren. De rol van de overheid is daarbij aanvullend. De werkgroep heeft geprobeerd vast te stellen of er sprake is van markt falen en of de Staat specifieke zaken niet oppakt. Het rapport komt tot de conclusie dat er geen grote rol is weggelegd voor de Staat bij de verzekering van kortlopende transacties. In het (middel)lange segment is deze rol er onmiskenbaar wel. Daar waar de Staat instapt in de "gap" van de private verzekeringsmarkt, dient een marktconforme prijsstelling te worden gehanteerd, aldus het rapport.

²⁰ Insurability of export credit risks, Rijksuniversiteit Groningen, 2003

²¹ Exportkredietverzekering in de markt, augustus 2006

Als kernprobleem wordt echter beschreven dat de risicoaversie en het zich onvoldoende voorbereiden op de vaak complexe materie, belangrijke struikelblokken zijn bij het MKB zelf en de oorzaak niet uitsluitend gezocht moet worden aan de aanbodzijde van exportfinanciering zoals gesuggereerd in het RUG rapport. Productdifferentiatie, afgestemd op specifieke doelgroepen bij de verzekeraar en aandacht voor het beheer van de operationele risico's bij de ondernemer zijn beide gewenst. Banken zouden een rol kunnen spelen bij het voeren van een verantwoord risicomanagement bij het MKB. Naast risicoaversie en -management wordt ook de informatieachterstand genoemd als oorzaak van het beperkte gebruik van de EKV door het MKB.

Uit gesprekken met zowel gebruikers als andere betrokkenen kan opgemaakt worden dat hier enige nuance bij past. MKB bedrijven zijn veelal indirect bij exportfinanciering betrokken, veelal als toeleverancier van grote bedrijven. In die samenwerking zou internationalisering van MKB bedrijven ook gestimuleerd kunnen worden. Daarnaast werken de gecompliceerde EKV-procedures en (vorm)vereisten voor het gemiddelde MKB bedrijf belemmerend. Vereenvoudiging van procedures en het terugbrengen van criteria en vereisten zijn volgens bedrijven belangrijke randvoorwaarden om MKB bedrijven tot exporten te stimuleren. De door de werkgroep gesuggereerde ontwikkeling van eenvoudigere en beter toegankelijke producten sluit hier goed bij aan. Een grotere rol van het bankwezen bij risicomanagement van MKB bedrijven is nog niet waarneembaar. De in 2007 geïntroduceerde Trade Finance Facility (ter ondersteuning van het MKB bij kortlopende transacties) wordt tot dusverre slechts door één bank gebruikt. De beschikbare informatie over de praktische werking van deze faciliteit is nog te beperkt om vast te kunnen stellen of de faciliteit voldoende tegemoet komt aan de gesignaleerde problematiek van het MKB en in hoeverre deze daadwerkelijk aanvullend is aan de markt.

Zowel de RUG als de werkgroep van Rijkscommissie gaan in op de beperkingen die bedrijven ondervinden bij internationale handel. De beperkingen van de commerciële verzekeringsmarkt zijn minder duidelijk in kaart gebracht. Het bescheiden gebruik van de EKV door het MKB heeft te maken met de perceptie en het managen van risico's en het gebrek aan informatie hierover. Suggesties om de EKV voor het MKB toegankelijker te maken en toegesneden producten te ontwikkelen zijn waardevolle suggesties die tot op heden slechts beperkt zijn ingevoerd. Echter de betekenis en rol van het MKB als toeleverancier van grote ondernemingen bij internationale transacties wordt in de onderzoeken onvoldoende belicht. Het aanvullende karakter van de EKV wordt in beide stukken onderkend.

Analyse huidige situatie

Uit het onderzoek²² komt naar voren dat de commerciële verzekeringsmarkt voor exportfinanciering nog altijd beperkingen kent. Private verzekeraars kunnen debiteurenrisico's doorgaans tot maximaal 3 jaar in dekking nemen. Politieke/overheidsrisico's kunnen voor een langere periode (tot maximaal 10 jaar) worden geabsorbeerd door onder meer de PRI-markt²³ in London. Op de PRI-markt is overwegend sprake van maatwerk en bovendien richt deze zich uitsluitend op grotere individuele transacties. De markt voor CDS's²⁴ kan weliswaar voor langere periodes risico's in dekking nemen (tot maximaal 10 jaar voor debiteurenrisico's en tot maximaal 20 jaar voor overheidsrisico's). Het product leent zich echter in de praktijk nauwelijks als dekkingsinstrument voor individuele exporttransacties. Het eerste aspect van additionaliteit van de EKV-faciliteit betreft

²² Op basis van interviews met gebruikers, verzekeraars, banken, overheid en vanuit deskresearch

²³ Political Risk Insurance

²⁴ Zie voor de beschrijving van een CDS onder Risicobeheer (3.2)

de aanvulling op de dekkingsmogelijkheid van de private markt. De particuliere verzekeringsmarkt, en vooral de CDS-markt, zijn volatiele markten. Het premieniveau vertoont daarbij een grillig beeld en kan soms oplopen tot een prohibitief niveau, afhankelijk van het risicosentiment. Ook de omvang en werking van de dekking zijn veelal beperkt.

Door de overheidsbetrokkenheid zijn ECA's beter in staat dan de commerciële verzekeraars om langlopende risico's te accepteren. De premieniveaus vertonen daarbij een stabiel beeld. Als uitgangspunt geldt dat binnen de EKV-faciliteit de premies conform de zogenaamde Minimum Premium Benchmark van de OESO worden vastgesteld. Dit geeft een overzichtelijke calculatiebasis voor de exporteur. Hiermee kenmerkt zich het tweede aspect van additionaliteit.

Bedrijven beoordelen de werking van de EKV-faciliteit uiteraard op de eerste plaats vanuit hun eigen belang, waarbij de hoogte van de premie, de reikwijdte en voorwaarden van de verzekering centraal staan. De banken hechten daarnaast groot belang aan het overheidskarakter van de faciliteit omdat het solvabiliteitsbeslag volgens de Basel II richtlijnen daarmee verlaagd kan worden. Dit vertaalt zich in een ruimere beschikbaarheid van exportfinanciering en een prijsvoordeel bij de financiering in de vorm van een lagere rente.

Om een heldere scheiding tussen de werking van de EKV-faciliteit en de commerciële verzekeringsmarkt vast te leggen is een verdeling van de zogenaamde risicodracht vastgelegd²⁵. Uitgangspunt hierbij is dat verzekeringstransacties die in de commerciële markt kunnen worden ondergebracht, waaronder de risico's uit hoofde van omzetpolissen niet door Atradius DSB in behandeling worden genomen. De verdeling van risico's heeft plaatsgevonden op basis van een indeling naar landencategorie, waarbij de omvang van transacties en de looptijden van kredieten de belangrijkste indicatoren waren. Een gedetailleerd overzicht is opgenomen in bijlage 4. Jaarlijks wordt deze overeenkomst voor zover nodig herzien. In bijzondere gevallen is het mogelijk hierop uitzonderingen te maken en komt het risico voor rekening van de Staat. Voorbeelden hiervan zijn: de Trade Finance Facility, enkele vormen van samenwerking met andere ECA's en export naar sommige landen waar in de commerciële markt toch geen verzekeringsmogelijkheden zijn (b.v. Iran).

Deze verdelingsmethode dient om te vermijden dat de Staat en commerciële verzekeraars c.q. Atradius N.V. samen in één risico participeren. In essentie is hiermee het additionaliteitsprincipe van de EKV-faciliteit vormgegeven.

Iedere verdeling kent echter een overlap, zo ook de EKV. Hierna volgen enkele voorbeelden:

- Soms wordt een exporteur van kapitaalgoederen uitgenodigd om naast een offerte met een kortlopend betalingsschema, een exportfinancieringsarrangement aan te bieden. Is de importeur gevestigd in een land waarvoor de EKV open is, dan kan het EKV gedekte krediet een goedkopere oplossing zijn, die dan de voorkeur krijgt;
- Met name bij grote projectfinancieringen worden naast de lokale financiering - via (groepen van) banken - financieringspakketten aangetrokken die bestaan uit commerciële leningen en leningen gedekt door ECA's, veelal uit meerdere landen tegelijk. Motief hiervoor is gelegen in ECA-voorwaarden en prijs;
- Grote (multinationale) ondernemingen kunnen gebruik maken van ECA-gedekte kredietfaciliteiten in aanvulling op het uitgebreide funding palet dat hen ter beschikking staat (bond markt, bank lening, syndicated loans, etc.);
- De Trade Finance Facility voltrekt zich in de kortlopende krediet sfeer en kent een aanmerkelijk eigen risico (50%) voor de financierende bank.

In alle hierboven geschetste voorbeelden is de ECA-dekking verstrekt conform de daartoe vastgestelde regels, in aansluiting op de markt, doch in sommige gevallen is er sprake van overlap.

²⁵ Risicodrachtovereenkomst tussen de Staat en Atradius DSB.

Deze praktijk is niet een typisch Nederlandse situatie, maar wordt ook in andere landen door andere ECA's toegepast. Bovendien gaat het om slechts een beperkt deel van de EKV-portefeuille.

De commerciële verzekeringsmarkt biedt met name voor betalingsrisico's van exporttransacties naar economisch zwakkere landen en voor transacties met een lange looptijd onvoldoende capaciteit. De prijsvorming op deze markt is volatiel.

De additionaliteit van de EKV is op de eerste plaats geregeld in afspraken over risicodracht van de EKV binnen internationaal overeengekomen randvoorwaarden. De EKV biedt een transparante en stabiele prijszetting en dekking. In algemene zin kan worden gesteld, dat de EKV niet marktversturend werkt en derhalve aanvullend aan de markt is binnen internationaal gemaakte afspraken. Dit laat onverlet dat zich soms een overlap aftekent, waarbij zichtbaar wordt dat de markt en EKV soms op hetzelfde terrein werkzaam zijn. Voor dergelijke situaties wordt aansluiting gezocht bij het beleid van andere ECA's.

3.2 Risicomanagement

De Staat herverzekert niet alle risico's verbonden aan exporttransacties. De kostendekkendheid van de faciliteit als geheel en het nemen van acceptabele begrotingsrisico's zijn de belangrijke randvoorwaarden. Atradius DSB is verantwoordelijk voor het tot stand komen van de verzekeringspolis van de exporteur of zijn financier. Bovendien neemt Atradius DSB schadeclaims in behandeling en voert zij de daaraan verbonden incassowerkzaamheden uit. In de evaluatieperiode zijn diverse activiteiten ontwikkeld op het terrein van risicobeheer zoals:

Risicomanagement Framework

Vanaf 2003 is door de werkgroep Risico Management Framework (RMF) gewerkt aan de ontwikkeling van een professionele risicomanagementstructuur voor de EKV. Het RMF biedt een praktisch en generiek kader voor het beheer van de risico's die de Staat loopt uit hoofde van de herverzekering van transacties die Atradius DSB sluit. Dit was tevens een aanzet om de risicobeoordeling van individuele transacties (tot een bepaald maximum) primair bij Atradius DSB te plaatsen. Hiermee is een zekere scheiding van beleid en uitvoering bewerkstelligd. Het belangrijkste adviesorgaan daarbij is de Commissie Advisering Risicobeheer (CAR) die de minister van Financiën adviseert. Met de instelling hiervan is niet alleen het landenbeleid (destijds geborgd door de Commissie Advisering Landenbeleid) maar juist het risicobeheer in brede zin en op portefeuille niveau vormgegeven. In de CAR nemen experts van de ministeries van Financiën, Economische Zaken en Buitenlandse Zaken, DNB en Atradius DSB zitting.

De advisering van de minister over verzekeringsaanvragen die buiten het mandaat van Atradius DSB vallen, vindt plaats in een Krediet Comité, waarin de ministeries van Financiën, Economische Zaken, DNB en Atradius DSB zitting hebben. Bij transacties boven € 40 mln. heeft het ministerie van Financiën een vetorecht.

Risicobeheer

In de evaluatieperiode is het risicobeheer verder geprofessionaliseerd. Risico's zijn te onderscheiden in landenrisico, debiteurenrisico, regresrisico, systeemrisico, sectorrisico, fabricatierisico en operationele risico's. De meest relevante worden hieronder uitgewerkt; de overige benoemd.

Landenrisico

Voor het landenbeleid zijn het risicobedrag per land, de spreiding van het landenrisico in de portefeuille en het totale risico binnen de portefeuille bepalend. De indeling van landen naar risicoklasse vindt plaats op basis van de vigerende Country Risk Classification (CRE) van de OESO. Voor de landen waarop de EKV 'open' is, wordt per land een absoluut plafond vastgesteld. Daarnaast wordt een signaleringsplafond per land vastgesteld. Indien het obligo op een bepaald land het signaleringsplafond overschrijdt, dan worden na overleg met de CAR zo nodig nadere voorwaarden vastgesteld en heeft het KC de mogelijkheid om bij een negatief advies van de CAR toch te adviseren het signaleringsplafond te overschrijden.

Er is een onderverdeling van 8 landenklassen gemaakt. Om te zorgen dat er niet te veel risico wordt gelopen op een bepaalde landenklasse is een richtlijn ingesteld om een evenwichtige spreiding in de portefeuille te bewaken. Dit staat bekend als de zogenaamde spreidingsrichtlijn. In landen met hoogste risicocategorie worden in principe geen of beperkt risico's geaccepteerd.

Debiteurenrisico

Sinds oktober 2005 wordt het zogenaamde 'Buyer Rating' model gebruikt bij het accepteren van kredietrisico's verbonden aan private debiteuren (inclusief Staatsondernemingen en exclusief banken). In 2007 vond een evaluatie plaats, waarbij geadviseerd werd het model vooralsnog ongewijzigd te laten.²⁶ Het model maakt gebruik van indicatoren als financial risk, business risk en trade sector risk en is vergelijkbaar met de werkwijze van de grote private credit rating agencies.²⁷ Het Buyer Rating model kent thans beperkingen omdat het model thans is gebaseerd op een relatief gering aantal transacties. Bij het debiteurenbeheer wordt eveneens gewerkt met signaleringslimieten. Wordt een signaleringslimiet bereikt dan wordt de transactie voorgelegd aan het Krediet Comité. Bij deze methodiek heeft (nog) geen integratie met het landenrisico plaatsgevonden. Ook voor banken wordt een rating bepaald. Met behulp van de 'Bankscore' wordt een signaleringlimiet vastgesteld. Bij overschrijding van deze limiet vindt ook weer afstemming binnen het Krediet Comité plaats.

Overige risico's

Naast de hierboven besproken risico's worden de overige risico's bewaakt, zoals het valutarisico, dat ontstaat door verandering in waarde van vorderingen of betalingsverplichtingen die niet in Euro's luiden. Het regresrisico dat optreedt gedurende de fabricatieperiode waarbij kan worden teruggevallen op de exporteur. Systeemrisico's als gevolg van collectieve debiteurenproblemen door economische ontwikkelingen in een gebied en operationele risico's die verbonden zijn aan het al dan niet correct uitvoeren van de behandelingsprocessen.

Portefeuillebeheer

Bij het beheer op portefeuilleniveau is - mede op initiatief van DNB - een start gemaakt om naast de hoofdrisico's (zoals benoemd bij het RMF) ook de effecten van nieuwe transacties en risicomitigerende instrumenten (zoals obligoswaps en CDS) zichtbaar te kunnen maken. Het model is dusdanig opgezet dat het uitgaat van de impact die de portefeuille heeft op de begroting. Het portefeuillemodel wordt naar verwachting in 2009 afgerond, waarbij het mogelijk is om op debiteurenniveau inzicht te krijgen in de concentraties van betalingsrisico in de portefeuille.

Risicomitigatie door de Staat

De EKV-polis is een verzekeringsproduct. Hierbij wordt een verzameling van risico's in dekking genomen waarvoor in de commerciële verzekeringsmarkt onvoldoende of geen dekkingscapaciteit aanwezig is. De Staat vervult hierin een bijzondere rol; exporteurs kunnen immers niet naar een

²⁶ Evaluatie buyer rating, Divisie Fin. Markten, Afd. Risk management, juni 2007

²⁷ Bijvoorbeeld: Standard & Poors, Moody's.

ander loket worden verwezen. Hierdoor kan echter een zekere concentratie van risico's ontstaan. Bij het streven naar het mitigeren van deze risico's is gekeken naar de mogelijkheden die andere partijen kunnen bieden, zoals:

Obligoswaps

Om het exporterende bedrijfsleven verder van dienst te kunnen zijn, is gekeken naar de mogelijkheid om de ruimte onder landenlimieten met andere ECA's te ruilen. Met de Deense EKV is een dergelijke transactie op Indonesië resp. Vietnam gerealiseerd. In een later stadium is hieraan risico op Jamaica toegevoegd. Aan deze zogenaamde 'obligo swaps' zijn geen kosten verbonden, omdat het een uitruil van gelijkwaardige risico's betreft.

Participatie van andere (her)verzekeraars in risico's

Daarnaast biedt de commerciële herverzekeringmarkt de mogelijkheid om andere (her)verzekeraars te laten participeren in het risico van een EKV-polis. Hierdoor ruilt de Staat het oorspronkelijke risico in voor dat van de herverzekeraar. De huidige voortslepende kredietcrisis heeft een verhogend effect op de prijs van deze particuliere (her)verzekeringen en daardoor een verkrappend effect op deze markt. De kosten die verbonden zijn aan herverzekering zijn van invloed op de kostendekkendheid van de faciliteit.

Kapitaalmarktinstrumenten

Een tamelijk nieuw instrument voor het afdekken van risico's in de EKV portefeuille is de zogenaamde Credit Default Swap (CDS). In 2007 werd bij een zestal Nederlandse en buitenlandse banken een transactie gesloten, als dekking voor het obligo op Indonesië. Deze CDS's behelzen een zelfstandige verplichting van deze banken om bij non-betaling van de Indonesische overheid (voor leningen en/of obligaties) een overeengekomen bedrag uit te betalen. Deze uitbetaling is een zelfstandige verplichting van die banken en staat niet in een directe relatie tot de in dekking genomen Nederlandse exporttransacties naar Indonesië. Ook als de betaling op de kredietfaciliteiten waaraan een EKV-dekking is verbonden onverminderd blijft plaatsvinden, maar Indonesië elders niet aan zijn verplichtingen voldoet, zal de CDS -op grond van deze non betaling elders - toch uitkeren. Deze CDS's zijn kapitaalmarktinstrumenten die zijn ontwikkeld op basis van de handel in kredietrisico's. Het risico dat wordt gelopen op de tegenpartij bij de CDS wordt gemitigeerd door een depositostorting. De markt voor dit type kapitaalmarktinstrumenten is volatiel. De huidige kredietcrisis heeft een verhogend effect op de prijs van deze instrumenten en daardoor een verkrappend effect op de handel in dit type risico's.

Er is voor gekozen om de effecten van de inzet van een CDS buiten beschouwing te houden bij de vaststelling van de kostendekkendheid. In het Jaarverslag over 2007 van het ministerie van Financiën zijn deze kosten separaat verantwoord als uitgaven risicobeheer onder de beleidsrealisaties. De voorzieningen binnen het BERB-stelsel worden bij inzet van CDS's eveneens niet bijgesteld. In een afzonderlijke berekening wordt daarnaast vastgesteld of de kosten van een specifieke CDS worden gedekt door de premie-inkomsten uit hoofde van het betreffende risico.

Bij de beoordeling en acceptatie van de risico's is een aanzienlijke professionaliseringslag doorgevoerd. Voortgaande integratie met andere onderdelen van het beheer van de EKV zoals de kostendekkendheid dient evenwel nog plaats te vinden. Deze professionalisering geldt eveneens voor het risicobeheer van de in dekking genomen transacties. Hierbij lijkt de Staat voor een meer marktconforme benadering te kiezen: portefeuillebeheer en het toepassen van kapitaalmarktinstrumenten ter mitigering van geaccepteerde risico's. Een visie die bewust afwijkt van de klassieke opvatting dat een Staat haar risico doorgaans niet in de markt (her)verzekert. Door het hanteren van dergelijke particuliere (her)verzekeringen en kapitaalmarktinstrumenten worden nieuwe operationele risico's geïntroduceerd en onduidelijk is nog hoe deze instrumenten

invloed hebben op de kostendekkendheid van de EKV-faciliteit. Een zorgvuldige afweging van kosten en toegevoegde risico's dient hierbij plaats te vinden.

Voor de EKV hebben het ministerie van Financiën, DNB en Atradius DSB het risicobeheer en de procesgang de afgelopen jaren verder geprofessionaliseerd. Binnen het Risico Management Framework vindt de beoordeling en acceptatie van de risico's die in dekking worden genomen op een gestructureerde wijze plaats. Verdere integratie met andere onderdelen van het beheer van de EKV zoals de kostendekkendheid dient nog plaats te vinden.

Er is gekozen voor een meer marktconforme benadering bij het portefeuillebeheer en het toepassen van kapitaalmarktinstrumenten voor het mitigeren van geaccepteerde verzekeringsrisico's. De inzet van kapitaalmarktinstrumenten roept de vraag op over de additionaliteit van de EKV: er worden in aanvulling op de commerciële verzekeringsmarkt risico's geaccepteerd, die vervolgens door het inzetten van producten uit een andere commerciële markt deels worden gemitigeerd. Deze handelwijze introduceert ook nieuwe operationele risico's.

4. Level playing field

Voor de EKV en het financieel buitenlandinstrumentarium van de Nederlandse overheid geldt als één van de belangrijkste uitgangspunten dat voor Nederlandse exporteurs een gelijkwaardig speelveld (het “level playing field”) wordt gecreëerd. In dit hoofdstuk wordt beschreven wat het level playing field inhoudt, wat de inzet van Nederland is en hoe deze zich verhoudt tot andere landen. In een afzonderlijke paragraaf gaan wij in op de kostendekkendheid van de faciliteit en tenslotte hoe het level playing field zich verhoudt tot de additionaliteitsgedachte zoals behandeld in hoofdstuk 3.

4.1 Beschrijving level playing field en internationale fora

Export Credit Agencies (ECA's) zijn al decennia actief met als primaire doel de export van het eigen land te stimuleren door het ondersteunen van de financiering van export- en investeringstransacties. De ondersteuning vond aanvankelijk plaats door het dragen van het politieke betalingsrisico, maar ook door het verstrekken van rentesubsidies op leningen en in het geval van ontwikkelingslanden via het geven van ontwikkelingshulp. Sommige landen bieden een uitgebreider of gunstiger instrumentarium voor exporteurs dan andere landen.

Om dergelijke ongelijke concurrentieverhoudingen te voorkomen zijn er in internationaal verband de afgelopen jaren afspraken gemaakt en (spel)regels vastgesteld. De inzet daarbij is het beperken van overheidssteun en het harmoniseren van overheidsinstrumenten. Het accent van de EKV ligt thans minder op directe exportpromotie en meer op het bieden van een “level playing field” voor Nederlandse exporterende bedrijven. Bovendien moet de EKV aanvullend aan de markt moet zijn (zie hiervoor hoofdstuk 3).

Nederland participeert actief in internationale fora om een level playing field voor exporteur te borgen en ongewenste ontwikkelingen te voorkomen. Op overheidsniveau in de *WTO*, *EU*, *OESO* en de *Club van Parijs* en op particulier niveau als lid van de *Berner Unie*.

World Trade Organisation (WTO)

De WTO heeft in het kader van exportsteun onder meer bepaald²⁸ dat het verstrekken van oneigenlijke vormen van overheidssubsidies is verboden. Zo is onder meer vastgesteld dat ‘*het verstrekken van betalingsgaranties tegen premies die onvoldoende dekkend zijn om de kosten van het garantiesysteem op lange termijn te dekken, als subsidie dienen te worden aangemerkt*’. Feitelijk impliceert dit een verplichting om kostendekkende premies te hanteren.

Europese Unie

Door de lidstaten van de EU wordt een gezamenlijke visie ontwikkeld voor het standpunt van de EU in OESO verband ten aanzien van ondersteuning door overheden van exportfinanciering en exportkredietverzekering. In de raads werkgroep ‘exportkredieten’ wordt het overleg in OESO verband voorbereid. Soms vindt er ook overleg plaats in technische werkgroepen op deelgebieden.

Organisatie van Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO)

Door 36 landen aangesloten bij de OESO zijn de belangrijkste richtlijnen en afspraken overeengekomen met betrekking tot overheidsgesteunde exportkredieten en kredietverzekeringen. De afspraken en richtlijnen zijn vastgelegd in de ‘Arrangement on Officially Supported Export Credits and Export Guarantees’, de zogenaamde OESO-Consensus. De eerste Consensusafspraken dateren van april 1978 en zijn het laatst op 1 januari 2008 gewijzigd. In het

²⁸ WTO-ASCM verdrag “Agreement on Subsidies and Countervailing Measures”.

'Arrangement' en de annexen zijn er afspraken gemaakt over onder meer projectfinancieringen en over financieringen in specifieke sectoren zoals kerncentrales, schepen, luchtvaart, duurzame energie en waterprojecten.

De afgelopen decennia zijn er onder meer afspraken gemaakt over:

- Het verstrekken van gebonden hulp en het vaststellen van minimale schenkingspercentages (zogenaamde Wallén Package en Helsinki Package);
- Minimale premies, classificatie van landen ten aanzien van terugbetalingstermijnen (Schaerer Package);
- Het vaststellen van een minimum premie 'benchmark' voor exportkredieten op basis van het becijferen van risico's en de kostendekkendheidsafspraken vanuit de WTO (Knaepen Package).

Verder zijn er procedureafspraken gemaakt over de wijze waarop men elkaar informeert, wanneer notificatie van transacties dient plaats te vinden en welke informatie beschikbaar moet worden gesteld. In de zogenaamde 'Working Party on Export Credits and Export Guarantees' van de OESO zijn verder naast de Consensus afspraken, richtlijnen, regels en aanbevelingen²⁹ opgesteld over maatschappelijk verantwoord ondernemen (OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen en afspraken ter voorkoming van omkoping), milieu en een duurzaam leenbeleid.

De overleggen, transparantie- en procedureregels moeten een borging zijn voor het nakomen van de afspraken. Zo worden in de OESO-Consultatiegroep concrete projecten ter beoordeling voorgelegd. Via een dergelijk 'blame & shame' model probeert men te voorkomen dat landen zich niet aan afspraken houden of deze verkeerd interpreteren.

Overigens kan het zo zijn dat individuele leden van de OESO soms verder gaan dan de regelgeving voorschrijft. Nederland heeft bijvoorbeeld bepaald dat:

- Ofschoon defensieorders niet onder de Consensus vallen kiest Nederland er echter wel voor deze mee te nemen in de kostendekkendheidsberekening van de EKV
- Milieueisen in sommige opzichten zwaarder worden aangezet dan volgens internationale afspraken strikt noodzakelijk is. Nederland volgt daarbij haar eigen nationale milieubeleid;

Met betrekking tot de milieueisen blijkt uit een eigen onderzoek dat in 2004³⁰ werd uitgevoerd door de ministeries van Financiën, Economische Zaken, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en Atradius DSB dat Nederland in lijn met internationale afspraken (OESO Common Approaches) afspraken op milieugebied heeft ingevoerd en dat deze niet hebben geleid tot een concurrentievervalsing ten opzichte van andere OESO landen. Wel werden er nadelen in de concurrentiepositie ondervonden van landen die niet tot de OESO behoren en dus niet gebonden zijn aan de in dat verband gemaakte afspraken. De invoering van de milieucomponent heeft - aldus het onderzoek - niet tot een substantiële verhoging van de administratieve lastendruk geleid.

Het beleid³¹ van de overheid is om de economie en de export verder te verduurzamen en een economische groei na te streven die niet ten koste gaat van de welvaart van toekomstige generaties. Nederland voldoet daarbij ruimschoots aan de internationale standaarden zoals die van de Wereldbank en de OESO. Bovendien stelt de Nederlandse overheid zich op het standpunt dat een dergelijke benadering juist ook een positieve impact kan hebben op handels- en investeringsbevordering. Het voorkomen van juridische claims bij conflicten op het gebied van milieu, mensenrechten en sociale omstandigheden en de aanzet tot verdere innovatie en betere relaties met landen zijn hiervan voorbeelden. Duurzaamheid kan bovendien in een aantal sectoren en industrieën ook als business propositie ingezet worden.

²⁹ Common Approaches van de OESO, Principles & Guidelines on Sustainable Lending en OECD Recommendations on Bribery

³⁰ Rapport Evaluatie Milieucomponent van de EKV faciliteit, mei 2004

³¹ Brief van de minister van Financiën d.d. 12 juni 2007 de Tweede Kamer

Voorts is recent in OESO-verband overeenstemming bereikt over Principes voor Duurzaam Leenbeleid bij exportkredieten aan Lage Inkomenslanden. Deze principes gelden voor publieke debiteuren in alle IDA-only³² landen en sluiten aan bij het Debt Sustainability Framework van IMF en Wereldbank. In de praktijk betekent dit dat Nederland aan lage inkomenslanden alleen ontwikkelingsrelevante financieringen met een hulpcomponent exportkredietverzekering verstrekt.³³

Club van Parijs

In de *Club van Parijs* van de OESO komt met name de schuldenproblematiek van landen met liquiditeits- of solvabiliteitsproblemen aan de orde. Crediteurlanden maken in multilateraal verband afspraken met landen die niet aan hun betalingsverplichtingen kunnen voldoen. Veelal betekent dit dat schulden worden herschikt via consolidatieovereenkomsten. In geval van een onhoudbare schuld kan besloten worden tot kwijtschelding. Voor dit laatste kunnen landen zich alleen kwalificeren wanneer zij voldoen aan bepaalde voorwaarden zoals ten minste een IMF-programma (conditionaliteitsprincipe). Hiermee probeert men te voorkomen dat landen na een regeling niet weer snel nieuwe schulden aangaan en opnieuw voor een regeling moeten aankloppen. Daardoor zijn overheden veel meer dan commerciële crediteuren - vanwege hun sterke positie - in staat om succesvol onderhandelingen te voeren over uitstaande schulden.

Visie van het bedrijfsleven

In de interviews met bedrijven kwam naar voren dat het creëren van een level playing field als 'principe' van harte ondersteund wordt. Er is echter bezorgdheid over de door Nederland en een aantal andere OESO landen gekozen benadering. Zo dient bij het initiëren en invoeren van nieuwe afspraken en richtlijnen niet substantieel te worden afgeweken van andere landen en moet hier zeker niet in worden vooropgelopen omdat dit van invloed is op de concurrentiepositie. Het gaat dan met name om aspecten als milieueisen, duurzaamheid en sociale en MVO aspecten. Duurzaamheid kan voor een aantal sectoren (energie, afvalverwerking, water) commercieel een uitdaging zijn. Dit geldt echter niet voor alle sectoren. Veel opkomende landen hebben deze stap naar verduurzaming nog niet gemaakt.

Uit de interviews en de interactieve bijeenkomst bleek dat de milieutoets door een aantal bedrijven die betrokken zijn bij de uitvoering van grote projecten minder als knelpunt werd ervaren. Milieueisen worden bij grote projecten als gegevens beschouwd waar men zich aan dient te conformeren. Bij kleinere (onder)leveranciers ligt deze problematiek gevoelig omdat deze bedrijven veelal geen invloed kunnen uitoefenen op de totstandkoming van het totale project en niet (gemakkelijk) over de benodigde informatie kunnen beschikken. Kleinere ondernemingen ervaren bovendien de administratieve lastendruk die hieruit ontstaat als belastend.

In internationaal verband zijn er met name door de OESO tal van afspraken gemaakt om een level playing field voor bedrijven die internationaal opereren te creëren en te bewaken. De noodzaak tot het maken van dergelijke afspraken wordt zowel door overheid als bedrijfsleven onderkend. Het feit dat hier in multilateraal verband (OESO, WTO, EU) afspraken over worden gemaakt, monitoring en controle plaatsvindt, staat niet ter discussie. Echter bij de invoering van dergelijke nieuwe regelgeving gaat Nederland - veelal om ethische en duurzame overwegingen - soms verder dan strikt is voorgeschreven. Voor bedrijven kan dit soms tot een nadelige positie leiden in vergelijking met concurrenten in andere OESO-landen. Met name MKB-bedrijven hebben moeite met ingewikkelde procedures en ervaren dergelijke regelgeving dan ook als belemmerend.

³² Lage inkomenslanden die uitsluitend in aanmerking komen voor financiering van zachte Wereldbank financiering via het IDA-loket

³³ Brief van de minister van Financiën d.d. 5 juni 2008 aan de Tweede Kamer

4.2 De inzet van Nederland

Nederland heeft er in de verschillende fora sterk voor gepleit om het level playing field te versterken door het concreet maken van afspraken. In bijlage 2 wordt beschreven hoe en met welke inzet Nederland in de verschillende overlegorganen participeert.

Een belangrijk aandachtspunt is het optreden van nieuwe opkomende landen als concurrerende handelspartners. Deze landen zijn geen lid van de OESO. Zij hebben dus geen verplichting om de internationale afspraken op het gebied van financieringsvoorwaarden en MVO na te leven. In OESO verband probeert men deze landen te bewegen om zich te houden aan OESO afspraken en aldus het level playing field uit te breiden. Dit beleid wordt in OESO-verband omschreven als de zogenaamde 'outreach'.

De interviews en de interactieve bijeenkomst met bedrijven bevestigen dat de concurrentie van opkomende landen toeneemt en dat de concurrentiepositie verslechtert omdat deze landen internationale afspraken op het gebied van financieringsvoorwaarden, milieu, arbeidsomstandigheden en duurzaam leenbeleid niet toepassen. Het bedrijfsleven is zeer bezorgd over aantasting van de concurrentiepositie en dringt aan op ondersteuning. Daarbij denkt men aan 'matching' van voorwaarden en het betrachten van enige terughoudendheid bij het formuleren van nieuwe voorwaarden en afspraken die de concurrentiepositie van bedrijven in OESO-landen zouden kunnen aantasten.

Het 'matchen' van financieringsvoorwaarden met niet OESO landen lijkt een weinig realistische optie. Het bestaande systeem van afspraken en richtlijnen met geïndustrialiseerde landen is met moeite in de loop der jaren tot stand gekomen en zou aldus ondergraven kunnen worden, met als gevaar een 'race to the bottom'. Een dergelijke benadering is op de lange termijn niet in het belang van het Nederlandse bedrijfsleven omdat niet de prijs en kwaliteit van producten maar de hoogte van overheidssteun de concurrentieverhouding zou bepalen.

Nederland is via het ministerie van Financiën in alle relevante internationale fora goed vertegenwoordigd. In het belangrijkste overlegorgaan van de OESO (het Participantenoverleg) vervult Nederland zelfs het voorzitterschap. Deelname aan deze overlegorganen is de belangrijkste waarborg voor het handhaven en verbeteren van het level playing field. Een belangrijk zorgpunt is het optreden van niet-OESO landen bij exportkredietverzekering en het zich niet confirmeren van deze partijen aan internationale regelgeving. OESO-leden voeren een actief beleid om niet OESO-landen te bewegen om internationale afspraken te onderschrijven. Dit is een diplomatiek proces dat een lange adem vergt en lost derhalve de negatieve korte termijn effecten voor exporteurs in OESO-landen niet op.

4.3 De praktijk van het level playing field en de benchmark

In de praktijk blijkt dat toepassing van regels ruimte biedt voor eigen inzichten en interpretatie en daardoor een zekere flexibiliteit in toepassing mogelijk temaken. Dit is vaak het gevolg van het internationale onderhandelingsproces. Soms besluiten individuele landen bewust om verder te gaan dan internationale regelgeving voorschrijft.

Om vast te stellen of Nederland zich in een vergelijkbare positie bevindt ten opzichte van andere landen heeft Nederland een vergelijking (benchmark) ontwikkeld waarmee inzichtelijk wordt gemaakt hoe Nederland ten opzichte van het buitenland presteert. In 2003 is hiervoor een set kwantitatieve indicatoren ontwikkeld om deze vergelijking mogelijk maken. De indicatoren zijn: 'acceptatie/landenbeleid, dekking, aangeboden assortiment, premies en volume'. Er wordt een vergelijking gemaakt met ECA's in 8 landen. Naast Nederland waren dit Duitsland, Frankrijk, België, Zweden, Italië, Spanje en Verenigd Koninkrijk. In 2005 heeft een aantal aanpassingen plaatsgevonden door onder meer toevoeging van de indicator gebruiksvriendelijkheid en werden er twee landen (Denemarken en de VS) toegevoegd waardoor het aantal op 10 uitkwam.

Onderstaand geven wij een overzicht van de indicatoren en de aspecten die daarbij meegewogen worden. In de laatste kolom staat de plaats die Nederland inneemt.

Tabel 4.1 benchmark indicatoren (bron: memo Benchmark exercitie 2006)

Indicator	Specifieke onderdelen	Opmerkingen	Ranking
Acceptatiebeleid	Landenbeleid	vgl. 15 obligolanden tav transparantie,	3,5
	Risico-instrumenten	risicomangement, plafonds	
Dekking	Nationaal belang	Max toegestaan buitenlands	5,5
	Dekkingspercentage,	bestanddeel	
	wacht termijn en		
	achterstalligheidsrente		
Assortiment	Producten en speciale producten	BU handboek	4
Premie		OESO Buyer Risk Studies 2005 aangevuld met website data	6
Gebueksvriendelijkheid	Behandelduur	via navraag bij ECA's	6
	Internet faciliteiten	info op website over acceptatie, ruimte, pricing, polisw en klantenportaal	
totaalscore			25 (5^e positie)

De totale beoordeling van de 'benchmark' is gebaseerd op een gelijke weging van de verschillende indicatoren. Overigens blijkt een zwaardere weging van enkele indicatoren (zoals werd voorgesteld vanuit de Rijkscommissie) nauwelijks invloed te hebben op de uiteindelijke 'ranglijst'. Nederland neemt in de vergelijking een middenpositie in en streeft naar een derde positie.³⁴ Landen als België, de VS en Frankrijk scoren het beste (laagst) terwijl Duitsland, Zweden en het VK de rij sluiten.

Onderzoek en interviews met betrokkenen maakt duidelijk dat de benchmark een 'best effort' ofwel een indicatie is om met een beperkt aantal indicatoren de positie van Nederland in vergelijking met andere ECA's te meten. Het gaat om een kwantitatieve inventarisatie waarvan de indicatoren worden geïnterpreteerd om tot een kwalitatieve analyse te komen. De benchmark is drie keer opgesteld en besproken met de leden van de Rijkscommissie die hierop commentaar hebben

³⁴ Op basis van een uitspraak van een vertegenwoordiger van het ministerie van Financiën in de Rijkscommissie

geleverd. In grote lijnen kon de Rijkscommissie zich vinden in de aanpak. Nederland is één van de weinige landen die een dergelijke vergelijking uitvoert. Alleen US EXIM Bank brengt jaarlijks een zogenaamd 'competitiveness report' uit, waarin een vergelijking wordt gemaakt met ECA's in de andere G7 landen.

Bevindingen ten aanzien van de benchmark

Door de beperkte toegankelijkheid en betrouwbaarheid van gegevens van andere ECA's en het ontbreken van een kwalitatieve analyse kent de benchmark duidelijk beperkingen. Ook bij de representativiteit van de data kunnen vraagtekens worden gezet.³⁵ De gepresenteerde 'ranking' is daarom niet meer dan een redelijke indruk waar de EKV ongeveer staat op de onderzochte onderdelen.

Daar komt bij dat een aantal relevante indicatoren niet in de benchmark is opgenomen. De afgelopen jaren zijn er - mede als gevolg van internationale afspraken - aanvullende eisen aan de EKV toegevoegd onder meer op het gebied van milieu, duurzaam leenbeleid, MVO ed. Ook de flexibiliteit in het beoordelingsproces zou in een benchmark aandacht behoeven. Deze aspecten zijn vooralsnog niet opgenomen ofschoon het bedrijfsleven dergelijke eisen soms als beperkend ervaart en bovendien aangeeft dat andere OESO-landen minder stringente eisen stellen. Ofschoon de benchmark regelmatig onderwerp van overleg met de leden van de Rijkscommissie is geweest, is de opzet en inrichting van de benchmark niet 'en detail' besproken in een werkgroep van de Rijkscommissie. Het rechtstreeks betrekken van het bedrijfsleven bij het opzetten van een benchmark heeft als voordeel dat voor het bedrijfsleven relevante aspecten meegenomen kunnen worden. Ook kan de weging van de verschillende aspecten in een dergelijk overleg aan de orde komen, zodat ook de uiteindelijke uitkomsten en rangschikking een voor alle partijen herkenbaar beeld geven van de feitelijke situatie.

Het huidige model van de benchmark is gebaseerd op een beperkt aantal kwantitatieve aspecten en omvat niet alle relevante elementen (indicatoren). Nederland is een van de weinige landen die een dergelijke vergelijking uitvoert. Echter een meer kwalitatieve benadering met input van en overleg met de gebruikers van de EKV faciliteit ontbreekt. De uitkomsten van de benchmark en de uiteindelijke 'ranking' kunnen in die zin slechts een redelijke indicatie van de Nederlandse positie in het internationale krachtenveld weergeven. Het overall beeld is dat Nederland een vergelijkbaar en op onderdelen concurrerend instrumentarium voor exporteurs ter beschikking heeft en hierin een middenpositie inneemt.

4.4 De kostendekkendheid

Zoals beschreven in paragraaf 1 van dit hoofdstuk vereist internationale regelgeving dat de EKV over lange termijn kostendekkend dient te zijn. Deze afspraak vloeit voort uit een internationaal verbod op subsidiëring van exporten.³⁶ In 1999 zijn er voor het eerst - door het inwerking treden van het Knaepen Package - concrete uitgangspunten geformuleerd voor kostendekkendheid onder meer door afspraken over minimale premies ed.

Internationaal zijn er geen uitgewerkte afspraken gemaakt over de wijze waarop de kostendekkendheid van het opereren van ECA's berekend en aangetoond dient te worden, noch over de wijze waarop rentekosten uit hoofde van exportkredietverzekeringen moeten worden vastgesteld. Voor de berekening van de kostendekkendheid was aanvankelijk het uitgangspunt dat

³⁵ Premies zijn voornamelijk gebaseerd op OESO studies en niet aan de hand van een concrete vergelijking van een representatief aantal voorbeelden

³⁶ WTO Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, OECD Arrangement on Officially Supported Export Credits

de EKV op kasbasis begrotingsneutraal diende te werken waarbij premie-inkomsten, recuperaties, schade-uitkeringen en beheerskosten werden meegenomen.

Jaarlijks werd dit resultaat op kasbasis vastgesteld en vervolgens geaccumuleerd voor een reeks van jaren. Het geaccumuleerde kasresultaat van de EKV faciliteit toont vanaf haar begin in 1932 tot 1982 een licht positief resultaat. Hierna slaat dit resultaat om in een negatief bedrag dat zijn maximum in 1994 kent. Door de jaarlijkse positieve resultaten (onder meer door grote recuperaties) in de jaren daarna, wordt sedert 2002 weer een geaccumuleerd positief resultaat getoond.

Omdat historische cumulatieve kasstromen geen goede indicatie zijn voor de kostendekkendheid van de portefeuille van de EKV is Nederland na 2003 gestart met de ontwikkeling van een nieuw model op basis van bedrijfseconomische grondslagen. Bij de ontwikkeling van een nieuw model is aansluiting gezocht bij een model dat in OESO-verband is vastgesteld. Het ministerie van Financiën heeft in samenwerking met Atradius DSB dit model op onderdelen aangepast en doorontwikkeld naar het Bedrijfseconomische Resultaatbepaling Exportkredietverzekering (BERB). De keuze voor deze bedrijfseconomische benadering van de problematiek, is mede genomen in de veronderstelling dat het 'baten en lasten stelsel' breed bij de overheid zou worden ingevoerd. In het model worden kosten en opbrengsten toegerekend aan de periode waarop ze betrekking hebben (i.e. het moment waarop de verzekeringstransactie tot stand is gekomen). Ook wordt, naast de ontvangen rente op vorderingen, de financieringsrente in het resultaat verwerkt. Op basis van interne evaluaties en een doorlichting door KPMG accountants is in 2006 de huidige versie van het model tot stand gekomen.

Het BERB-model onderscheidt zich op een aantal punten fundamenteel van de in het verleden gehanteerde systematiek, met name op het gebied van de beoordeling van de schadelast en de daaraan gerelateerde voorzieningensystematiek. Ook is de financieringsrente in het resultaat meegenomen. Er is besloten om de nieuwe berekening van de kostendekkendheid over de periode vanaf 1999 te nemen omdat over de daaraan voorafgaande periode onvoldoende gedetailleerde gegevens beschikbaar waren en bovendien de nieuwe uitgangspunten in OESO verband (waaronder een nieuw premiestelsel) in 1999 werden bepaald. Wezenlijk verschil tussen het BERB- en kasmodel is de toekomstgerichtheid van BERB. Het model geeft een verwachting van de kostendekkendheid, terwijl de oude systematiek op geaccumuleerde kasstromen uit verleden was gebaseerd. Het feitelijke verloop van de kasstromen die verbonden zijn aan de uitvoering van de EKV wordt nu nog jaarlijks in de begrotingsrapportage van het jaarverslag gepubliceerd.

Het BERB-model boet enigszins in aan transparantie door de voorzieningensystematiek. De OESO landen die een bedrijfseconomische benadering toepassen, hanteren daarbij echter niet dezelfde principes. Nederland heeft een unieke positie door het toepassen van een koppeling tussen de hoogte van de voorzieningen en de OESO premiesystematiek. Hierdoor is een zekere objectiviteit gewaarborgd.

Per ultimo 2006 bedroeg het eerste gepubliceerde BERB-resultaat (het kerngetal maatgevend voor de kostendekkendheid) € 50 miljoen en per ultimo 2007 neemt dit toe tot € 78 miljoen. Dit positieve resultaat indiceert dat de EKV kostendekkend is en dat er dus geen sprake is van subsidiëring. Enige nuancering is echter wel op zijn plaats omdat uitspraken over de kostendekkendheid pas kunnen worden gedaan over een langere periode. Grote financiële crises zouden bijvoorbeeld een aanzienlijke verslechtering van de kostendekkendheid kunnen betekenen. Het BERB model is overigens een goed middel om de kostendekkendheid te monitoren en te bewaken.

De kostendekkendheid in relatie tot schuldkwijtschelding en ODA toerekening

Non betaling van ECA gedekte exportkredieten wordt - voor zover het gaat om publieke schulden - aangemeld bij de Club van Parijs. Hier vindt op multilateraal niveau overleg plaats over onder meer

consolidatie en kwijtschelding van rente en aflossingsbetalingen door debiteurlanden. De Development Assistance Committee (DAC) van de OESO heeft richtlijnen voor de rapportage van de Official Development Aid (ODA) inspanningen van landen opgesteld. Deze richtlijnen stellen dat de kwijtschelding van officiële schulden van ontwikkelingslanden als een ODA inspanning mag worden gerapporteerd. Nederland heeft zich hieraan geconformeerd en besloten de kwijtscheldingen ten laste van het ontwikkelingshulpbudget te brengen en derhalve toe te rekenen aan de ODA-prestatie. Deze afspraken zijn overigens irrelevant voor het bepalen van de kostendekkendheid. In de berekeningen worden kwijtscheldingen en consolidaties volledig meegenomen. Toerekening van kwijtscheldingen als ODA is een Kabinetbeslissing en staat los van de kostendekkendheidsproblematiek.

Nederland is één van de eerste OESO landen die voor het aantonen van de kostendekkendheid een bedrijfseconomische benadering toepast. Zowel op kasbasis als via een bedrijfseconomisch model voor resultaatbepaling (BERB) kan - vanaf 1999 - geconcludeerd worden dat de EKV faciliteit kostendekkend is en aan de internationale voorwaarden voldoet. Kwijtscheldingen worden in de resultaatbepaling van het model meegenomen en staan los van de discussie of kwijtscheldingen wel of niet als officiële ontwikkelingshulp (ODA) aangemerkt moet worden. Echter kostendekkendheid is een zaak voor de langere termijn, waardoor definitieve conclusies (nog) niet getrokken kunnen worden.

4.5 De relatie tussen de additionaliteit aan de markt en het level playing field

De centrale vraag voor deze evaluatie betrof het bestaansrecht van de EKV. Deze vraag kan uitsluitend beantwoord worden wanneer zowel het speelveld van de ECA's als de additionaliteit in ogenschouw worden genomen.

De mogelijkheden in de private markt om risico's te verzekeren zijn de afgelopen jaren toegenomen. Knelpunten zijn nog altijd grote contracten, lange(re) looptijden en risicovolle(re) landen. De additionaliteit staat daar niet ter discussie. De ECA's hebben daarbij een eigen functie in de financiering van de internationale handel verworven en zijn in staat om tegen stabiele, kostendekkende voorwaarden te opereren. Dit is van oorsprong ingegeven vanuit hun exportbevorderende functie. Thans is het level playing field mede bepalend voor het werkterrein. Om te bepalen of de EKV (met haar herverzekering door de Staat) terecht wordt ingezet, kan niet uitsluitend naar de dynamiek en werking van de commerciële markt gekeken worden maar zal het werkgebied (en voorwaarden) van de andere ECA's eveneens in ogenschouw genomen moeten worden. Vanuit concurrentieoverwegingen is het daarom onverstandig om de plaats en functie van de EKV geïsoleerd te beschouwen. Afspraken over uitbreiding of beperking van activiteiten zullen daarom bij voorkeur in internationaal verband moeten worden genomen om een level playing field te waarborgen.

De werking van de Nederlandse EKV kan niet geïsoleerd beschouwd worden. Enerzijds moeten ECA's aanvullend aan de markt opereren, anderzijds geldt dat de EKV tegen vergelijkbare voorwaarden als die van andere ECA's moet kunnen opereren om een level playing field te waarborgen. Afspraken over het beperken of uitbreiden van de financieringsmogelijkheden van ECA's moeten bij voorkeur altijd in internationaal verband genomen worden om ongewenste verstoringen in concurrentieverhoudingen te voorkomen.

5 Doorkijk naar 2008

In dit hoofdstuk wordt kort ingegaan op enkele ontwikkelingen die zich in het eerste halfjaar van 2008 hebben voorgedaan ten aanzien van de EKV.

5.1 Aanpassing Kaderwet

De minister van Financiën heeft aan de Tweede Kamer een voorstel³⁷ gezonden voor aanpassing van de “Kaderwet financiële verstrekkingen Financiën” op een aantal onderdelen. De kaderwet is de wettelijke basis voor de exportkredietverzekering (inclusief TRhi en MIGA). Kern van het voorstel is om het bestaande herverzekeringstelsel te vervangen door een stelsel (van Staatspolissen) waarbij de Staat exportkredietverzekeringen en investeringsgaranties rechtstreeks aan banken en exporteurs afgeeft. Voorts wordt voorgesteld de Kaderwet zodanig aan te passen dat nieuwe instrumenten voor een efficiënt en goed risicobeheer kunnen worden gehanteerd. Omdat het voorstel tot wijziging van de Kaderwet ten tijde van het schrijven van dit rapport nog niet was behandeld door de Tweede Kamer wordt in deze beleidsdoorlichting hier inhoudelijk niet op ingegaan.

De minister van Financiën heeft in maart 2008 een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer ingediend voor een aanpassing van de Kaderwet. Voorgesteld wordt onder meer om over te stappen naar het afgeven van Staatspolissen en het mogelijk maken van nieuwe instrumenten voor risicobeheer.

5.2 Wijziging in de organisatie van de EKV

Met een besluit van 21 mei 2008 heeft de minister van Financiën een herstructurering van de EKV aangekondigd. Het besluit behelst dat in goed overleg met alle betrokkenen DNB al haar taken met ingang van 1 juli 2008 heeft neergelegd. De taken van DNB zijn overgenomen door het ministerie van Financiën en Atradius DSB. Het risicomanagement is hierdoor primair de verantwoordelijkheid van Financiën en zal in overleg met de uitvoerder en andere betrokkenen nog verder ontwikkeld en geprofessionaliseerd worden. In de nieuwe opzet vervult het ministerie van Financiën een versterkte coördinerende en aansturende rol. Dientengevolge is de personele bezetting van de directie EKI van Financiën verder uitgebreid.

In 2008 heeft een belangrijke wijziging in de organisatie van de EKV plaatsgevonden. De Nederlandsche Bank heeft haar taken per 1 juli 2008 neergelegd. Deze zijn vervolgens overgenomen door het ministerie van Financiën en Atradius DSB. Het risicomanagement zal de komende periode verder geprofessionaliseerd en ontwikkeld worden.

³⁷ Wetsvoorstel van de minister van Financiën d.d. 18 maart 2008

5.3 De integratie van de SENO/GOM faciliteit in de EKV

In de begroting 2009 is het besluit aangekondigd om in 2009 de SENO/GOM faciliteit in de EKV te integreren³⁸. De organisatie en de cijfers waren al eerder geïntegreerd. In de praktijk gaat het met name om de GOM faciliteit omdat de SENO-faciliteit nauwelijks wordt gebruikt. GOM is een aantal jaren geleden tot stand gekomen omdat de EKV bepaalde zeer risicovolle landen niet kon en wilde bedienen. De GOM-faciliteit was onlosmakelijk verbonden met het toenmalige ORET programma gefinancierd door het ministerie van Buitenlandse Zaken (DGIS/OS) en bestemd voor het financieren van veelal grote infrastructurele projecten in ontwikkelingslanden. Dit programma verstrekke schenkingen van doorgaans 35% of in geval van zeer arme landen (MOL's) 50% van het transactiebedrag. Omdat de EKV de financiering van het resterende bedrag niet kon dekken, heeft het ministerie van EZ een faciliteit opgezet die dergelijke transacties binnen bepaalde limieten en voorwaarden wel mogelijk maken.

In de praktijk is gebleken dat de schades voor GOM polissen zeer beperkt zijn en dat de EKV inclusief de GOM faciliteit kostendekkend is. Het is de bedoeling dat het opgebouwde kapitaal door het ministerie van EZ geheel of gedeeltelijk in de EKV wordt ingebracht en dat de EKV in de toekomst nieuwe transacties in risicovolle landen (landenklasse 6 & 7) zelfstandig zal kunnen dekken. Integratie van GOM vereist een zorgvuldige afweging van risico's en een aangepaste invulling van de spreidingsrichtlijn waarbij de kostendekkendheid op basis van het huidige bedrijfseconomische model (BERB) uitgangspunt dient te zijn. Omdat de activiteiten van GOM doorgaans in hoge risicolanden afspelen zullen de dekkingsmogelijkheden onder de EKV in de toekomst naar verwachting beperkt blijven.

Integratie van GOM in de EKV zal in 2009 plaatsvinden en heeft onmiskenbaar voordelen voor een efficiënte afhandeling. Vanuit risico-overwegingen vereist integratie een zorgvuldige afweging. Met name de kostendekkendheid (volgens het BERB model) en zorgvuldige invulling en toepassing van de spreidingsrichtlijn zijn randvoorwaarden.

5.4 Aanpassing van de benchmark

Voor de vergadering van de Rijkscommissievergadering van 25 juni 2008 heeft het ministerie van Financiën een aantekening ingebracht om de opzet en inrichting van de benchmark (zie hoofdstuk 4) te wijzigen. Uitgangspunt is om "de focus van de benchmark meer te leggen bij de concurrentiekracht van de Nederlandse EKV ten opzichte van de belangrijkste concurrenten op de onderscheiden deelgebieden waarbij wordt gekozen voor een meer kwalitatieve benadering en grotere betrokkenheid van exporteurs". De huidige benchmark is te veel op kwantitatieve gegevens gebaseerd en bevat onvoldoende een kwalitatieve analyse. De nuance en het verhaal achter de cijfers komt op deze wijze onvoldoende aan bod. Voorgesteld wordt op het huidige systeem van punten en ranglijsten te vervangen door een systeem met 'ratings'. Doel is om te komen tot een systeem dat informatiever is, maar ook kan aangeven hoe de positie versterkt zou kunnen worden. Op deze wijze kan beter verantwoording worden gegeven over de uitkomsten en het tot stand komen van de rating.

De inhoud en toepassing van de nieuwe benchmark is nog niet uitgewerkt. De gebruikers zullen hierbij betrokken worden, hetgeen goed aansluit bij de wens van het bedrijfsleven.

³⁸ De SENO/GOM faciliteiten zijn door EZ geïntroduceerd om transacties die door de EKV niet kunnen worden gedekt onder voorwaarden toch mogelijk te maken

De recent door het ministerie van Financiën voorgestelde nieuwe aanpak voor de benchmark is een goede ontwikkeling. Ofschoon kwantitatieve indicatoren een goed middel kunnen zijn om de prestaties van Nederland op exportverzekeringgebied te meten zijn de verkregen data niet altijd even betrouwbaar, toegankelijk en representatief. Door een meer kwalitatieve benadering zoals voorgesteld kan beter ingespeeld worden op de wensen en waardering vanuit het bedrijfsleven. Grotere betrokkenheid van gebruikers bij het inrichten van de benchmark is een goede ontwikkeling.

5.5 De Rijkscommissie

Bij de gesprekken met medewerkers van ministeries, de Rijkscommissie en de interviews met gebruikers zijn enkele opmerkingen gemaakt over de rol van de Rijkscommissie.

Gelet op de samenstelling van de Rijkscommissie is een discussie op detail niveau van de te bespreken onderwerpen ongewenst. De Rijkscommissie is met name bedoeld om adviezen te geven op beleidsniveau en niet op detailniveau. Een goede voorbereiding van de vergaderingen van de Rijkscommissie is daarom van belang. Tijdens interviews en gesprekken werd gesuggereerd specifieke onderwerpen op werkgroepniveau voor te bereiden. Voorts werd aangegeven dat de Rijkscommissie soms te laat wordt geïnformeerd of betrokken bij belangrijke beleidswijzigingen of voorgenomen besluiten.

De informatieverstrekking aan en de inschakeling van de Rijkscommissie is thans niet optimaal en wordt onvoldoende benut. Door de Rijkscommissie in een vroeg stadium bij (beleids)ontwikkelingen te betrekken, kan een breed draagvlak voor het beleid van de EKV ontstaan. Thans wordt er onvoldoende gebruik gemaakt van werkgroepen met experts vanuit zowel het bedrijfsleven als de overheid, die de besluitvorming in de Rijkscommissie kunnen voorbereiden.

Bijlagen

Bijlage 1 Overzicht Bronnen

- Brieven van de Minister van Financiën aan de 2e kamer:
 - Kamerstuk nr. BFB 2008-758M, Exportkredietverzekering wordt meer ontwikkelingsrelevant door invoering van duurzaam leenbeleid in lage-inkomenslanden, 5 juni 2008
 - Kamerstuk nr. BFB 2008-373M, Wetsvoorstel tot wijziging van kaderwet financiële verstrekkingen Financiën, 11 maart 2008
 - Kamerstuk nr. 31 200 IXB, nr. 5, 24 oktober 2007. Brief minister over antwoord op vragen n.a.v. de technische briefing exportkredietverzekering
 - Kamerstuk nr. BFB 2007-1010M, Toerekening van schuldkiwitschelding aan de OS-begroting, 12 juni 2007
 - Kamerstuk nr. BFB07-1669, Antwoord op vragen naar aanleiding van de technische briefing exportkredietverzekering, 15 oktober 2007
 - Kamerstuk nr. 29800 IXB, nr. 18, 30 maart 2005. Brief minister over onderzoek recuperatiebeleid Exportkredietverzekering en Investeringsgarantie(EKI)
 - Kamerstuk 29200 V, nr. 96, 9 juli 2004. Brief minister over de techniek van de exportkredietverzekering en investeringsgaranties
 - Kamerstuk 27400 IXB, nr. 16, 3 november 2000. Brief minister en staatssecretaris over de evaluatie van de exportkredietverzekering (EKV)
 - Kamerstuk 31382, nr. 1 t/4, 18 maart 2008. Wijziging van de Kaderwet financiële verstrekkingen Financiën, in verband met de verzekering door de Staat van handelsrisico's en de verbetering van het risicobeheer; Koninklijke boodschap, voorstel van wet, memorie van toelichting, advies en nader rapport
 - Kamerstuk 31382, nr. 6, 27 juni 2008. Wijziging van de Kaderwet financiële verstrekkingen Financiën, in verband met de verzekering door de Staat van handelsrisico's en de verbetering van het risicobeheer; Nota n.a.v. het verslag
- Vragen van Kamerlid Van Velzen aan de ministers van Economische Zaken, van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking over exportkredietverzekering voor wapenhandel; Kamerstuk nr. 1230, 16 april, 2006
- Handboek Processen en Procedures (HPP) Exportkredietverzekeringen en Investeringsgaranties, september 2007
- Raad van State, advies inzake wijziging kader wet Financiële verstrekkingen Financiën, No.W06.07.0392/III, 23 november 2007

Publicaties

- Alsem, K.J., Antufjew, J., Huizingh, K.R.E., Koning, R.H., Sterken, E., and Woltil, M. , Universiteit van Groningen, Insurability of export credit risks (2003)
- Atradius Dutch State Business, Jaaroverzichten 2004-2007 en Credit Notes 2003-2007
- De Nederlandse Bank, Evaluatie Buyer Rating, juni 2007
- ministerie van Financiën en ministerie van Economische Zaken, Risicodracht Evaluatie 2004 Exportkredietverzekering, Kamerstuk 29200 IXB, nr. 25, 17 juni 2004
- ministerie van Financiën, Periodieke evaluatie van de Exportkredietverzekeringsfaciliteit van de Staat: Beleidsevaluatie over de periode 2001–2006, 15 februari 2007
- Rijkscommissie voor export- import- en investeringsgaranties, half- en jaarverslagen
- Rijkscommissie voor export- import- en investeringsgaranties, Werkgroep exportkredietverzekering in de markt, 24 augustus 2006
- Rijkscommissie voor export- import- en investeringsgaranties, benchmark exercitie 2004, 2005 en 2006
- Rijksbegroting: Jaarverslag en slotwet ministerie van Financiën 2007

- Report on the comparison of export credit agencies, ECGD, February 2003
- Van Tuyll van Serooskerken, S.E., rapport onderzoek recuperatiebeleid, maart 2005
- ministerie van Financiën en ministerie van Economische Zaken, Evaluatie afkoop risico Polen, juni 2003
- PricewaterhouseCoopers N.V., eindrapport Exportkredietverzekeringsfaciliteit, Den Haag, mei 2000
- PricewaterhouseCoopers N.V., eindrapport evaluatie SENO-GOM faciliteit, Den Haag, 3 mei 2000
- Werkgroep BERB, Eindrapport Werkgroep BERB, een raamwerk voor het bepalen van het bedrijfseconomische resultaat van de exportkredietverzekering. Datum onbekend
- Werkgroep Risk Management Framework, Eindrapport, datum onbekend
- WTO-ASCM, Agreement on Subsidies and Countervailing Measures
- ministerie van Financiën in samenwerking met de ministeries van Economische Zaken Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en Atradius DSB, Eindrapport evaluatie Milieucomponent van de exportkredietverzekeringsfaciliteit, mei 2004
- OECD, Recommendation on Common Approaches on the Environment and Officially Supported Export Credits, on Bribery and Officially Supported Export Credits, 2003
- OECD, Working Party on Export Credits and Credit Guarantees, principles and guidelines to promote sustainable lending practises in the provision of official export to low income countries, april 2008
- OECD, Arrangement on Officially Supported Export Credits, 2007
- US EXIM Bank, Report to the U.S. congress on export credit competition and the export-import bank of the United States, 2007

Bijlage 2 Overzicht van geïnterviewde partijen

Interviews

Dhr. T. Teeling
Dhr. J.W. Dekker
Dhr. Rousseau
Dhr. Harmsen
Mw. Lantinga
Dhr. Breukers
Dhr. Van Veen
Dhr. Weinands
Dhr. Hanssen
Dhr. van Rhooen en Dhr. van Lin
Dhr. Folkertsma en Dhr. Brouwer
Mw. Dudok van Heel
Dhr. van de Hoek
Dhr. Boesenach

Organisatie

Dräger Medical Systems
Damen Shipyards groep / De Schelde
Boskalis
Stork
Draka e.a.
ASML
Interbeton/BAM
Rabo bank
ING
FME-CWM
Rijkscommissie
AON
Coface
Dalsem

Interactieve Sessie (18-09-2008)

Dhr. van Leeuwen
Dhr. Zeilstra
Dhr. Jaspaert
Mw. Jung
Dhr. Poelhekke
Dhr. Klaver

Organisatie

Simed
IHC
Thales
Philips Medical
NABU
ABN

Bijlage 3 Participatie Nederlandse overheid in Internationale Overlegorganen

Het 'level playing field' wordt grotendeels bepaald door de afspraken en richtlijnen die in internationaal verband zijn overeengekomen (OESO, EU en WTO-leden). Nederland is in de verschillende fora vertegenwoordigd.

Voor het WTO-overleg treedt het ministerie van Economische Zaken (EZ)- via de Staatssecretaris van Buitenlandse Handel - als delegatieleider op. Voor het OESO overleg en de EU Raadswerkgroep voor exportkredieten wordt Nederland – gedurende de beleidsdoorlichtingsperiode - vertegenwoordigd door het ministerie van Financiën veelal ondersteund (als toehoorder) door Atradius DSB en DNB. In 2005 heeft Nederland besloten vanwege efficiency- de delegatie terug te brengen. Voor 2006 nam EZ nog deel aan deze overleggen. In de nieuwe opzet wordt de Staat vertegenwoordigd door het ministerie van Financiën en Atradius DSB. In een vooroverleg met de betrokken ministeries (waaronder EZ) wordt het internationale overleg voorbereid en vind er afstemming plaats. Deze procedure blijkt naar tevredenheid van de betrokken ministeries te werken.

Voor exportkredieten is het zogenaamde '*Participanten*' overleg van de OESO het belangrijkste overlegorgaan. Nederland (en de andere lidstaten) wordt hier vertegenwoordigd door de EU. De *raadswerkgroep* exportkredieten van de EU is het forum voor afstemming van de standpunten van de EU lidstaten voor de discussie binnen het Participantenoverleg van de OESO. Naast het Participantenoverleg kent de OESO verschillende werkgroepen en organen waarin over deelgebieden wordt overlegd. Nederland is onder meer lid van de Working Party on Export Credits en Export Credit Guarantees (ECG). Nederland heeft sinds 2006 het voorzitterschap van het Participanten overleg vervuld. Atradius DSB is lid van de Berner Unie, de internationale brancheorganisatie van particuliere en publieke export- en investeringsverzekeraars en is vertegenwoordigd in het Management Committee. De Berner Unie heeft een informeler karakter en dient als overlegorgaan. Doelstellingen zijn onder meer het uitwisselen van informatie en het bevorderen van gezonde risicoacceptatie, waarvoor men 10 Beginselen heeft opgesteld die door alle leden worden onderschreven. Ook over individuele transacties wordt desgewenst overleg gevoerd. Nederlandse bedrijven kunnen zaken bij de overheid aankaarten en benaderen regelmatig de twee betrokken ministeries en Atradius DSB.

In onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de verschillende fora en overlegorganen en de samenstelling van de delegaties.

		Samenstelling delegatie			
		MinFin	MinBuZa/OS	Atradius DSB	DNB
Europese Unie:	Raadswerkgroep	X		X	
	Technische werkgroep van de Raadswerkgroep	X (ad hoc)		X (ad hoc)	X (ad hoc)
OESO:	Participants	X			X
	WP ECG / OESO	X		X	
	Premium working group Participants	X (ad hoc)		X	X
	Country Risk Experts (Premium working group)			X	X
	Consultations Participants ***	X			
Club van Parijs:	"Tour d'horizon"	X	X	X	X
	Schuldenonderhandelingen (multilateraal)	X	X	X	

Bijlage 4 Overzicht Productvernieuwingen periode 2003-2007

Bron: Jaarverslagen Atradius DSB 2004-2007.

Productvernieuwing 2003

Geen bronnen waaruit blijkt wat de productvernieuwingen zijn.	In 2002 en 2003 heeft afstemming met het bedrijfsleven plaatsgevonden, waarna besloten is om in plaats van een negatieve risico-omschrijving (wat is niet gedekt) over te stappen op een positieve risico-omschrijving aangezien dit de samenwerking met andere ECA's bij multisourcing of herverzekering vergemakkelijkt. Daarnaast maakt deze aanpassing het mogelijk om differentiatie in de dekking aan te bieden.
---	--

Productvernieuwing 2004

Accreditief confirmatie-polis	Polis voor banken die een accreditief met uitgestelde betaling confirmeren. Het risico van wanbetaling door de openende bank wordt onder voorwaarden, zoals die ook in de financieringspolis staan, afgedekt. Verzekerd zijn de betalingen die door de confirmerende bank zijn bevoorschot.
Beperkte dekking	Polis voor eenvoudige (onderhouds)baggerwerken en andere eenvoudige diensten. Onder bepaalde voorwaarden voorziet de polis in beperkte schadevergoeding (op basis van maximaal voorzienbaar obligo) en lagere premie.
Directe garantie op accreditief	Een bank die een accreditief met uitgestelde betaling negotieert en daaronder een exporteur bevoorschot kan hiervoor een directe garantie van Atradius DSB krijgen.
Investeringspolis financier	Polis voor een bank die een Nederlandse investering in het buitenland financiert.
Koersrisicoverzekering	Dekking van het koersrisico vanaf het ogenblik dat de offerte met een vaste prijs in een vreemde valuta wordt uitgebracht.
Lokale valuta-financiering	Dekking onder voorwaarden van financiering in lokale valuta. Uitsluiting van transfer- en conversiedekking, waardoor de verzekerde een korting op de premie ontvangt. Conversie van onbetaalde vordering naar harde valuta is een voorwaarde voor schadevergoeding.
Onteigenings -en repatriëringsdekking	Dekking voor het risico van de crediteur dat, indien hij bij wanbetaling een vonnis heeft om het vervoermiddel te mogen repatriëren, hij bij deze repatriëring door de overheid van het debiteurland wordt gehinderd.
Nederlandse Medische Faciliteit	Bijzondere faciliteit voor exporteurs die medische apparatuur leveren aan particuliere afnemers zonder aanvullende zekerheden.
Uitbreiding investeringsdekking	Uitbreiding investeringsdekking, waaronder verhoging van gedekt investeringsbedrag tot \approx 100 miljoen (\approx 75 miljoen voor bankleningen).
Verhoging gedekte percentage	Verhoging van standaard 95% naar standaard 98% voor politieke risico's.
Vooraf geaccepteerd debiteurenrisico	Bijzondere kredietlijn, waarbij vooraf een bepaald bedrag op een debiteur wordt geaccepteerd, waaronder individuele transacties van exporteurs op eenvoudige wijze kunnen worden verzekerd.
Vreemde valutadekking exporteur / aannemer	Uitkering en premiebetaling in de valuta van het contract (alleen harde valuta). Deze dekking is optioneel tegen betaling van vreemde valuta-premie.

Productvernieuwing 2005

Buitenlands bestanddeel	De regel is versoepeld voor toeleveranties van buitenlandse dochters. Waar deze toeleveranties voorheen als 100% buitenlands bestanddeel werden meegerekend, is dat nu voor slechts 70% het geval. Hierdoor wordt het makkelijker gemaakt om bij buitenlandse dochters in te kopen.
Duurzame energie- en waterprojecten	Hiervoor is de maximum toegestane krediettermijn verlengd tot 15 jaar. Voorheen was maximaal 10 jaar (en in sommige gevallen korter) mogelijk. In navolging van afspraken in de OESO wil de Nederlandse overheid de totstandkoming van duurzame energieprojecten bevorderen. Meer flexibiliteit in de kredietduur kan daaraan bijdragen.
Standaard wachttermijn	De standaard wachttermijn is voor de meeste landen verkort van 6 naar 3 maanden, zodat verzekeren minder lang op hun schadevergoeding hoeven te wachten.
Wachttermijn als het verlies definitief vaststaat	Als het verlies definitief vaststaat (in de praktijk: faillissement van de debiteur of een bilaterale schuldenregeling met het debiteurland) hebben wij de wachttermijn in zijn geheel afgeschaft.

Productvernieuwing 2006

Aanbetalingeis bij contract	Voorheen hanteerden wij de standaard eis dat de koper minstens 5% van het contractbedrag dient te voldoen bij het sluiten van het contract. In veel gevallen hebben wij deze eis nu laten vallen.
Aannemerijpolis	Ruimere dekking bij fabricatieschade: geen aftrek van winst in reeds gecertificeerde bedragen.
Accreditief met interbancaire nfinanciering	Dekking voor banken die dergelijke accreditieven confirmeren.
Koersrisicoverzekering	Premieverlaging en aanzienlijke versoepeling van de dekking: Klant kan kiezen voor eigen risico met lagere premie, keuze uit 3 standaard offerteperioden (6, 12 of 18 maanden) en mogelijkheid om meerwerk mee te dekken tot ten hoogste 30%.
Regels buitenlands bestanddeel / nationaal belang.	Versoepeling van de regels voor buitenlands bestanddeel door de invoering van het begrip 'nationaal belang'.

Productvernieuwing 2007

Accreditief met interbancaire nfinanciering	Dekking van de bank beter aangepast aan de marktpraktijk. Geschikt voor middellange financiering van kleinere transacties.
Trade Finance Facility	Dekking op omzetbasis van accreditiefconfirmaties op buitenlandse banken. Geschikt voor financiering van het exporterende MKB.
Fair Calling Facility	Zelfstandige garantiedekking waarbij de bank dekking heeft tegen het risico van zowel terecht als onterecht opvragen en de exporteur dekking heeft tegen het risico van onterecht opvragen.
Alle polissen	Flexibel gedekt percentage. De verzekerde heeft een keuzemenu tussen 90 en 98% voor het politieke risico en tussen 90 en 95% voor het commerciële risico.
Alle polissen op goede landen	Mogelijkheid van dekking voor voortgezette non-betaling in combinatie met insolventiedekking.
Financieringspolis	Verlaging van de premie voor het valutarisico met gemiddeld een derde in vreemde valuta

Bijlage 5 Beantwoording conform RPE budget 2006

Deze bijlage geeft aanvullende feitelijke informatie ter completering van de beantwoording van de verplichte vraagstelling zoals neergelegd in de RPE 2006, in aansluiting op de analytische benadering van de Beleidsdoorlichting EKI. Hierbij is de RPE vraagstellingsystematiek gevolgd.

1. Beschrijving en analyse van het probleem dat aanleiding was voor het beleid

Er bestaat een klassieke spanning tussen de behoefte van de producent van (met name) kapitaalgoederen tot verkoop van zijn product en de behoefte van de afnemer voor de financiering van zijn investering. De afnemer kan zich tot zijn bank wenden voor aanvullend krediet of aan zijn leverancier verzoeken om (langjarige) uitgestelde betalingstermijnen te verlenen. Dit laatste riep met name bij export problemen op. De Nederlandse Staat is sedert 1932 actief als aanbieder van exportkredietsteun. In eerste instantie gedreven door het indirecte belang 'tot opvoering van de werkgelegenheid hier te lande'. In de loop van de tijd is het instrumentarium geëvolueerd tot het huidige faciliteiten pakket. Naast het element van exportondersteuning, wordt nu gestreefd naar het realiseren van een zo compleet mogelijk verzekeringspakket door het te beschikking stellen van een aantal instrument die aanvullende werking hebben op de commerciële verzekeringsmarkt. Aan dit laatste aspect ontleent de EKV-faciliteit haar toegevoegde waarde.

Naast het directe betalingsrisico loopt een exporteur koersrisico op transacties die niet in euro's worden afgesloten. De financiële markten bieden geen volledige mogelijkheid om het koersrisico af te dekken. Daartoe is de Koersrisicoverzekering in het leven geroepen.

Nederland streeft de uitbreiding en versterking van de economische banden met opkomende landen na. Investerings kunnen plaatsvinden door deelname in het eigen vermogen van bedrijven of door het verstrekken van shareholder loans. Bij investeringen in die landen zijn niet-commerciële, politieke, risico's te onderscheiden. Voor deze risico's, zoals moratorium, oorlog, nationalisatie, onteigening en confiscatie, zijn in de commerciële markt voor de betreffende landen slechts beperkte dekkingsmogelijkheden beschikbaar. De Tijdelijke Regeling herverzekering investeringen (TRhi) 2004 en de MIGA-verzekering kunnen dekking bieden voor dit hiaat.

2. Beschrijving en motivering van de rol van de rijksoverheid

De commerciële verzekeringsmarkt biedt tot op zekere hoogte dekking voor exportkredietrisico's in algemene zin. Echter, met name waar het gaat om landen met een relatief hogere betalingsrisico en om transacties met een (zeer) lange krediet termijn of bij zeer grote transacties, is de capaciteit van de commerciële markt doorgaans onvoldoende. Om dergelijke transacties mogelijk te maken biedt de Staat de mogelijkheid dergelijke risico's af te dekken; mits binnen het geformuleerde risicoprofiel en landenbeleid. Hierbij worden verzekeringspolissen uitgegeven door Atradius DSB met een herverzekering door de Staat.

Het aanbieden van deze faciliteiten worden gerekend tot een nationale verantwoordelijkheid. De uitvoering van het beleid vindt plaats binnen de kaders die zijn geformuleerd in het overleg met internationale organisaties (WTO, OESO, EU) met onder meer als doel de borging van de kostendekkendheid van en het level playing field voor de faciliteit.

3. Beschrijving van de onderzochte beleidsdoelstellingen

In deze paragraaf volgt een vergelijking van de algemene en de operationele beleidsdoelstellingen³⁹ aan het begin en het einde van de periode van de beleidsdoorlichting

Algemene beleidsdoelstelling 2003	Algemene beleidsdoelstelling 2007
Het bevorderen van een gezonde concurrentiepositie voor het bedrijfsleven wat betreft de risico's verbonden aan export en investeringen in het buitenland, waarbij uitgangspunt is dat deze risico's zoveel mogelijk door de markt worden gedragen.	Een zo compleet mogelijke markt voor verzekering van risico's die zijn verbonden aan export en investeringen in het buitenland.

Operationele doelstellingen 2003	Operationele doelstellingen 2007
<ol style="list-style-type: none">1. Het verzekeren door de Staat van aanvaardbare risico's verbonden aan export en investeringen in het buitenland, waarbij uitgangspunt is dat deze risico's zoveel mogelijk door de markt worden gedragen.2. Het streven naar kostendekkendheid van het pakket aan herverzekeringsfaciliteiten.3. Minimalisering van concurrentieverstoring tussen landen met als inzet het terugbrengen van de overheidssteun.4. Het recupereren van uitstaande schades en het treffen van schuldenregelingen met debiteurlanden.5. Het creëren van voorwaarden voor een doelmatige uitvoering van de herverzekeringsfaciliteiten op basis van een gelijke behandeling van aanvragen.	<ol style="list-style-type: none">1. Het aanbieden van herverzekeringsfaciliteiten voor risico's verbonden aan export en investeringen in het buitenland, die door de markt niet kunnen worden aangeboden.2. Het minimaliseren van concurrentieverstoring tussen landen met als inzet het creëren en handhaven van een gelijk speelveld voor bedrijven, waarbij wordt gestreefd naar kostendekkendheid van de exportkredietverzekeringsfaciliteiten.

4. Beschrijving van de gehanteerde instrumenten en analyse van de maatschappelijke effecten daarvan

Voor de totstandkoming van het beleid van Exportkredietverzekering en Investeringsgaranties worden de volgende instrumenten ingezet:

Exportkredietverzekering (EKV)

Deze faciliteit is het meest gebruikte en daardoor belangrijkste instrument voor het afdekken van betalings- en kredietrisico's verbonden aan exporttransacties. Bespreking hiervan is terug te vinden in hoofdstuk 1 en 2 van dit rapport.

Tijdelijke Regeling herverzekering investeringen (TRhi)

Op grond van deze regeling herverzekert de Staat het niet commerciële risico verbonden aan een investering. Binnen deze regeling worden naast directe investeringen in aandelenkapitaal ook shareholder loans als een investering aangemerkt. Atradius DSB is voor deze regeling de uitvoerder. Tot de niet commerciële risico's worden gerekend: betalingsverbod, moratorium, verhinderend van de repatriëring van geld, transfer verbod, oorlogsrisico, nationalisatie,

³⁹ Bron: Rijksbegroting Financiën, jaargangen 2003-2007.

onteigening, confiscatie en niet nakoming van overeenkomsten door autoriteiten van het investeringsland.

MIGA

Het Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA) is onderdeel van de Wereldbank Groep en verstrekt garanties voor het afdekken van politieke (niet-commerciële) risico's bij buitenlandse investeringen in ontwikkelingslanden en landen in transitie, vergelijkbaar met de hiervoor genoemde TRhi-faciliteit. De Staat neemt deel in de financiering van dit fonds dat over het algemeen alleen interessant is voor investeringen die niet via Atradius DSB gedekt kunnen worden

Actieve deelname aan internationale fora en Benchmark-exercitie

Het betreft hier een tweetal instrumenten, die behoren tot de focus onderwerpen van deze doorlichting en worden in hoofdstuk 5 uitvoerig behandeld

Bedrijfseconomische Resultaatsbepaling (BERB)

Een van de randvoorwaarden waaronder de Staat exportkredietverzekering aanbiedt, is dat het stelsel van exportkredietverzekeringfaciliteiten over de lange termijn kostendekkend dient te zijn. Internationale afspraken waaronder de WTO Agreement on Subsidies and Countervailing Measures en de OESO Arrangement on Officially Supported Export Credits, vormen hiertoe de basis.

Historisch werd de kostendekkendheid van de EKV faciliteit vastgesteld aan de hand van een optelling van het jaarlijkse resultaat ten laste van de begroting, over een reeks van jaren op basis van de volgende formule:

Kostendekkendheid op kasbasis	
+	premie inkomsten
+	recuperaties - het alsnog op een later tijdstip ontvangen schades uit herstructurering
-	schade-uitkeringen
-	beheerskosten
=	resultaat

Sinds 2003 heeft het ministerie van Financiën zich gericht op de ontwikkeling van een nieuw model voor de vaststelling van de kostendekkendheid op een bedrijfseconomische grondslag. Het tot dan toe gebruikelijke kasstelsel is daarbij verlaten. De bij dit model toegepaste presentatie is nu:

Kostendekkendheid op basis van BERB	
+	verdiende premie
+/-	netto schade
+/-	netto koersrisico
+	vorderingen
+/-	wijziging voorziening uitstaand politieke risicorisico
+/-	wijziging voorziening uitstaand commercieel
+/-	wijzigingen voorziening verwachte schade
+/-	wijziging voorziening vorderingen
+/-	wijziging voorziening koersrisico
-	uitvoeringskosten
+/-	financieringsrente
=	resultaat

5. Beschrijving van de budgetten die zijn ingezet

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de gebudgetteerde geldstromen gedurende de jaren 2003 tot en met 2007.

Budget (x € 1.000)	2003	2004	2005	2006	2007
Verplichtingen	11 800 012	11 950 035	11 953 036	11 953 034	11 953 036
EKV	11 332 275	11 332 276	11 332 276	11 332 276	11 332 276
TRhi	453 780	453 780	453 780	453 780	453 780
MIGA		150 000	150 000	150 000	150 000
Uitgaven	147 965	147 982	142 988	117 480	112 481
Schade-uitkering EKV	143 008	143 008	129 008	134 008	95 000
Schade-uitkering TRhi	0	0	0	0	500
Schade-uitkering MIGA		0	0	0	0
Apparaatuitgaven	13 957	13 797	13980	13 978	16 981
Ontvangsten	152 890	170 890	173 815	117 361	69 250
Premies EKV	39 034	39 034	39 034	39 034	40 000
Premies TRhi	454	454	454	1 000	1 250
Schaderestituties EKV	113 402	131 402	134 327	77 327	38 000

De hierop volgende tabel geeft een overzicht van de realisaties van 2003 tot en met 2007.

Realisatie (x € 1.000)	2003	2004	2005	2006	2007
Verplichtingen	5122073	3 746 557	4 529 126	3 141 351	2293 936
EKV	4 934 000	3 577 000	4 441 000	3 123 000	2 340 391
TRhi	175 000	157 000	76 000	1 000	-67 000
MIGA		0	0	0	0
Uitgaven	141 178	86 355	50 187	32 830	31 936
Schade-uitkering EKV	128 127	73 791	35 662	15 479	11 391
Schade-uitkering TRhi	0	0	0	0	0
Schade-uitkering MIGA		0	0	0	0
Uitgaven risicobeheer					3 908
Apparaatuitgaven	13 051	12 564	14 525	17 351	16 637
Ontvangsten	238 313	266 972	570 688	976 985	225 853
Premies EKV	39 264	69 564	21 182	69 246	53 973
Premies TRhi	1 264	1 329	1 614	1 182	1 113
Schaderestituties EKV	197785	196 079	547 892	906 557	170 767

De jaarlijkse vaststelling van de begrotingscijfers vindt voornamelijk plaats op basis van extrapolatie van cijfers uit het verleden. De realisaties tonen in de periode van de beleidsdoorlichting structureel een lager gebruik. Het bijzondere karakter van deze verzekeringsfaciliteit rechtvaardigt het substantiële verschil tussen de bedragen voor de begrote verplichtingen en de jaarlijkse realisaties. Het niet voorspelbare karakter van de grootte en samenstelling van de betrokken export, als ook de 'politieke (in)stabiliteit' van de afzetgebieden waarnaar de exporttransactie kunnen plaatsvinden zijn immers onzekere factoren.

Als gevolg van een stelselwijziging heeft in 2007 de getoonde negatieve boeking onder de TRhi plaatsgevonden.

Algemeen

In 2003 zijn de vier partijen betrokken bij het verschaffen van de EKI faciliteiten bijeengekomen op de Pauwenhof (buitenverblijf van DNB) om afspraken te maken over de professionalisering van deze faciliteiten. De voornaamste doelstelling van het Pauwenhofproces is een efficiëntere en slagvaardiger uitvoeringsstructuur.

Rolverdeling EKV

Eén van de belangrijkste aspecten van het Pauwenhofproces was een de scheiding van uitvoering en beleid en het reduceren van overlap tussen het ministerie van Financiën en het ministerie van EZ. De rollen van de 4 partijen (EZ, Financiën, Atradius DSB en DNB) zijn opnieuw gedefinieerd op een dusdanige manier dat de faciliteit efficiënter zal functioneren.

Nieuwe werkwijze

Om de scheiding tussen beleid en uitvoering te realiseren wordt ook een nieuwe manier van werken voorgesteld. Zo wordt er een Kredietcomité opgericht en zal de Commissie Advisering Landenbeleid (CAL) worden verbreed tot de Commissie Advisering Risicobeheer (CAR). Daarnaast zal de machtiging van Atradius stapsgewijs worden verruimd, zodat meer zaken onder de machtiging kunnen worden afgedaan en dus de gemiddelde behandelduur omlaag kan gaan.

Kredietcomité

In het kredietcomité zullen alle 4 partijen vertegenwoordigd zijn. Financiën is voorzitter en Atradius voert het secretariaat. Alle zaken die niet binnen de machtiging van Atradius vallen worden voorgelegd aan het Kredietcomité door Atradius DSB.

CAR

De Commissie Advisering Landenbeleid (CAL) wordt een Commissie Advisering Risicobeheer (CAR) en zal naast het landenbeleid ook advies uit gaan brengen over een breder risicobeleid. Hierbij moet dan gedacht worden aan het overschrijden van de hierna beschreven normen binnen de risicobeheersystematiek, maar ook de samenstelling en de ontwikkeling van de portefeuille en de beheersystematieken zelf.

Risicomangement Raamwerk EKV

Het tweede essentiële doel van het Pauwenhofproces was het objectiveren van de beleidskaders en het professionaliseren van de risicobeheersmaatregelen. Hiertoe zijn nieuwe beheersystematieken voor landen- en debiteurenrisico ontwikkeld. Hieronder worden kort de essentiële elementen van de beheersystematieken weergegeven.

Landenrisico

Er zal worden gewerkt met 3 normen: een landennorm, een spreidingsrichtlijn en een absolute norm.

De landennorm is gebaseerd op de OESO landenklasse (1 t/m 7) en wordt aangepast indien het land bijzonder groot of klein is. Deze norm is hard en kan alleen via een beslissing van de Minister worden overschreden, maar dan wel met 10% premieopslag.

De spreidingsrichtlijn geeft aan welk percentage van het totale obligo mag uitstaan op welke landenklasse(n). Indien deze spreidingsrichtlijn wordt overschreden zullen premieopslagen worden geheven voor de meer onveilige landen: 5% voor landen in landenklasse 5, 7,5% voor

landenklasse 6 en 10% voor landenklasse 7. Overschrijding van de spreidingsrichtlijn is mogelijk tot 25% punten, daarna adviseert de CAR over verdere risicobeheersmaatregelen.

Debiteurenrisico

Ook voor debiteurenrisico is een nieuwe beheersystematiek ontwikkeld en bestaat uit ratings voor corporates en banken, en uit debiteuren-signaleringslimieten. Er is een ratingmodel ontwikkeld door Atradius en DNB dat gehanteerd zal worden bij verzekeringsaanvragen. Voor banken wordt het bankscore model van ABN AMRO gebruikt. Deze ratings worden vertaald naar S&P ratings en gekoppeld aan een signaleringslimiet. Indien deze limiet wordt bereikt zullen alle verzekeringsaanvragen op deze debiteur aan het Kredietcomité moeten worden voorgelegd.

Marktrisico en Regresrisico

Voor marktrisico (valutarisico) en regresrisico (risico op de exporteur) worden nieuwe beheersystematieken ontwikkeld. Deze risico's zijn momenteel secundair in de portefeuille, en de huidige normen voor regresrisico voldoen.

Operationeel risico

Naast bovenstaande risico's die zijn gerelateerd aan de portefeuille, bestaan er ook operationeel risico dat moet worden beheerst. Dit is het risico dat schade ontstaat als gevolg van inadequate of falende interne processen, werknemers of systemen, of door externe gebeurtenissen, zoals natuurrampen, aanslagen en brand. In dit kader zullen er o.a. incidentenrapportages worden opgesteld en zal Financiën in het algemeen veel meer een toezichthoudende functie vervullen ten opzichte van Atradius.

Overige projecten/ Randvoorwaarden

Informatievoorziening en Controle

Het einddoel, het ontwikkelen en implementeren van een volwaardig portefeuille model, is alleen mogelijk indien informatie over verzekeringen, schades, vorderingen direct en overzichtelijk beschikbaar is. Hiertoe is een Management Informatie Systeem –EKV (MIS EKV) ontwikkeld. Dit systeem is momenteel volledig operationeel en stelt Financiën in staat om management informatie over het exposure (obligo en vorderingen) in haar portefeuille in te zien, zonder hiervoor afhankelijk te zijn van Atradius. Daarnaast worden er nieuwe rapportages ontwikkeld die aansluiten bij de nieuwe beheersystematieken.

Machtiging Atradius

De machtiging voor Atradius zal worden verruimd. Het einddoel is ongeveer 75% van de transacties onder de machtiging te kunnen laten vallen. De machtiging zal stapsgewijs worden aangepast, waarbij bij elke aanpassing een aantal voorwaarden worden gesteld.

BERB (Bedrijfseconomische Resultaat Bepaling)

Vanuit zowel internationale regelgeving, als nationale afspraken, wordt aan de exportkredietfaciliteit de randvoorwaarde gesteld dat deze kostendekkend wordt uitgevoerd. Een probleem dat in het verleden aan het licht kwam is dat het bijzonder moeilijk is om die kostendekkendheid te meten. Gezien ook de wens om de faciliteit te professionaliseren, is een systeem ontwikkeld om het bedrijfseconomische resultaat van de EKV te bepalen.

Benchmark Indicatoren

In het kader van zowel het Pauwenhofproces als de rijksbrede nieuwe wijze van begroten en verantwoorden (VBTB) is gewerkt aan het ontwikkelen van objectieve en beter meetbare

indicatoren voor het bepalen van een gezonde concurrentiepositie. De werkgroep benchmarkindicatoren heeft indicatoren ontwikkeld om te bezien wat de internationale concurrentiepositie van de Nederlandse EKV is in vergelijking met die van andere landen. Hieruit blijkt dat Nederland niet veel afwijkt van andere landen. Ook na de veranderingen doorgevoerd als gevolg van het Pauwenhof, zal dit worden gemonitord.

CARNEGIE CONSULT

Investment Advisory Services

Wassenaarseweg 18 2596 CH Den Haag
Postbus 85515 2508 CE Den Haag

TELEFOON +31 (0)70 3616131
FAX +31 (0)70 3616494
INTERNET www.carnegieconsult.nl
E-MAIL info@carnegieconsult.nl

HANDELSREGISTER
Haaglanden nr. 27145681

