

Minister van Financiën

S.A.M. Kaag

Postbus 20201

2500 EE Den Haag

Datum: 15-05-2023

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

Naar aanleiding van het verzoek om als onafhankelijke deskundige op te treden, heb ik het beleidsdoorlichtingsproces van dichtbij kunnen volgen. Ik heb vier stuurgroepbijeenkomsten bijgewoond, een aantal gesprekken gevoerd met beleidsambtenaren van het ministerie en enkele mailwisselingen gehad. Op basis hiervan zet ik in deze brief mijn oordeel uiteen over de evaluatie van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het ekv-instrumentarium. Omdat het een uitgebreid en complex rapport betreft, begin ik met een korte samenvatting van wat in mijn ogen de belangrijkste conclusies zijn.

De beleidsdoorlichting exportkredietverzekeringen en Investeringsgaranties gaat na of het gehele ekv-instrumentarium (artikel 5 van de begroting van het ministerie van Financiën) doeltreffend en doelmatig is. De algemene doelstelling van begrotingsartikel 5 luidt:

“Het verzekeren van betalingsrisico’s die zijn verbonden aan Nederlandse export en investeringen in het buitenland die zonder deze verzekering niet tot stand zouden zijn gekomen, en het creëren en handhaven van een internationaal gelijkwaardig speelveld voor Nederlandse bedrijven op het terrein van de exportkredietverzekeringsfaciliteit.”

De evaluatie geeft aan dat vijf subdoelen S1-S5 belangrijk zijn bij de beoordeling van doeltreffendheid:

- (1) een internationaal gelijkwaardig speelveld;
- (2) additionaliteit;
- (3) Aansluiting bij de vraag van exporteurs, waaronder het mkb¹;
- (4) het verhogen van het aantal groene transacties; en
- (5) een effectieve uitvoering.

Ook benoemt de evaluatie drie randvoorwaarden R1-R3:

- (1) voorkomen van onaanvaardbare effecten voor mens, dierenwelzijn en milieu;
- (2) voorkomen van betrokkenheid bij transacties die tot stand komen door omkoping; en
- (3) voorkomen van transacties met significant risico op schuldhoudbaarheidsproblematiek van een land.

De beoordeling van de subdoelen luidt:

S1	Er is deels sprake van een gelijkwaardig speelveld voor bedrijven die gebruik maken van de Nederlandse ekv en het beleid op dit gebied is deels doeltreffend geweest.
----	---

¹ Dit kan gesplitst worden in aansluiting bij de exportbehoefte van bedrijven in het algemeen S3(a) en het voldoende bereiken van het MKB S3(b)

S2	Het is aannemelijk dat een belangrijk deel van de ekv gedekte export niet plaats zou vinden zonder overheidssteun, maar van een volledige additionaliteit is geen sprake.
S3(a)	Het ekv-instrumentarium en de dienstverlening van ADSB sluiten goed aan bij de export behoefte van het Nederlandse bedrijfsleven.
S3(b)	ADSB heeft de KPI voor het mkb in 2021 bijna behaald.
S4	Het is nog niet mogelijk om te concluderen in welke mate de ekv groene transacties stimuleert en realiseert.
S5	De uitvoering van de ekv was in de periode 2016 t/m 2021 grotendeels doeltreffend.

De beoordeling van de randvoorwaarden luidt:

R1	Het is aannemelijk dat onaanvaardbare effecten voor mens, dierenwelzijn en milieu zijn voorkomen.
R2	Uit de beleidsevaluatie uit 2022 blijkt dat het anti-omkopingsbeleid en de uitvoering ervan nog verdere verbetering behoeven.
R3	Het is aannemelijk dat er geen transacties in verzekering zijn genomen die een significant risico met zich meebrengen op schuldhoudbaarheidsproblematiek van een land.

Met betrekking tot doelmatigheid stelt de evaluatie vast dat het niet mogelijk is om harde conclusies te trekken over de doelmatigheid van de uitvoering van de ekv-faciliteit, omdat er geen indicatoren beschikbaar zijn die een volledig beeld geven van de doelmatigheid van de uitvoering van de ekv. Het is wel aannemelijk dat de uitvoering van de ekv grotendeels doelmatig is. De evaluatie baseert zich hiervoor op interviews, een (niet publieke) internationale vergelijking en theoretische argumenten over de effecten van financiële prikkels. Daarnaast voldoet de ekv aan de eis van kostendekkendheid.

Algemeen

De evaluatie is gedegen uitgevoerd. Al het relevante feitenmateriaal is verzameld en beoordeeld, en er is een zorgvuldig proces gevolgd met meerdere bijeenkomsten van de klankbordgroep, waarin ik als onafhankelijk expert zitting had en waarin tussenresultaten bediscussieerd werden. Naar het commentaar dat ik had, werd geluisterd en het werd (naar inzicht van de uitvoerende ambtenaren) meegenomen.

Doeltreffendheid

Op basis van de analyse in de evaluatie onderschrijf ik de conclusie dat het ekv-instrument een grotendeels doeltreffend instrument is. Dit blijkt uit de evaluatie, ook als rekening wordt gehouden met de onzekerheid over de mate waarin het instrument doeltreffend en additioneel is.

Een risico van het instrument is dat het aantal doelen dat eraan gekoppeld is, toeneemt. Er zijn vijf subdoelen geïdentificeerd en het risico bestaat dat het aantal doelen nog verder wordt uitgebreid. Dit vergroot het risico dat overheidsmiddelen niet doeltreffend of doelmatig worden ingezet. Hiervoor zou in de evaluatie meer aandacht kunnen zijn.

Met betrekking tot de subdoelen zou het wenselijk zijn om de achterliggende beleidstheorie verder uit te werken voor het richten van het instrument op MKB ondernemingen en de nadruk op duurzaamheid. Voor MKB ondernemingen is het gangbare marktfaal dat een rol voor de overheid rechtvaardigt bij het voorzien in exportkredietverzekeringen, te weten de omvang van de risico's, niet van toepassing. In het geval van MKB ondernemingen spelen vooral de hoge transactiekosten. Deze transactiekosten verdwijnen niet als het ekv-instrument wordt ingezet: ook ADSB zal de kosten van selectie en beoordeling moeten maken. Ook zou het goed zijn om na te gaan hoe het ekv-instrument

zich verhoudt tot andere instrumenten die kunnen worden ingezet om meer export door MKB bedrijven te bereiken.

Wat betreft de toenemende nadruk op het stimuleren van duurzame handel is van belang dat de effectiviteit afhankelijk is van een goede classificatie van de exportgoederen of diensten die het betreft in de dimensie 'duurzaamheid'. Daarnaast zou uit een beleidstheorie ook naar voren moeten komen waarom het ekv-instrument het geschikte instrument is om de export van duurzame goederen te stimuleren.

Doelmatigheid

Op basis van de analyse in de evaluatie onderschrijf ik de conclusie dat het aannemelijk is dat het ekv-instrument grotendeels doelmatig is. Bij de beoordeling van de doelmatigheid overtuigd met name de internationale vergelijking. De verwijzing naar financiële prikkels is minder overtuigend omdat dergelijke prikkels ook nadelen kunnen hebben (naast de voordelen waar het rapport terecht op wijst) als bijvoorbeeld de kwaliteit van toegekende aanvragen niet goed meetbaar is. Voor deze nadelen zou meer aandacht kunnen zijn.

Overige aandachtspunten

In het huidige onderzoek is er geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om aan de hand van administratieve data van het CBS op bedrijfsniveau de effectiviteit van het instrument te onderzoeken. Het CPB geeft aan dat er op basis van de huidige data geen causaal effect van de ekv op de Nederlandse export te schatten is en ziet slechts beperkte wetenschappelijke meerwaarde, maar ziet wel aanknopingspunten in een internationaal onderzoek dat gebruik maakt van internationale data. De hoeveelheid (Nederlandse) data neemt met de jaren echter toe. Daarbij biedt ook het toenemend aantal MKB bedrijven dat van de regeling gebruik maakt mogelijk perspectief. Bij een volgende evaluatie zou daarom moeten worden onderzocht of een analyse op basis van microdata mogelijk is, denk daarbij aan een matching analyse zoals die ook toegepast is bij evaluaties van bijvoorbeeld de WBSO of Qredits.

Tot slot valt te overwegen om een volgende evaluatie van de ekv-faciliteit door een onafhankelijke derde partij te laten uitvoeren in plaats van door het ministerie zelf. Het betrokken ministerie staat dan meer op afstand en kan middels een heldere opdrachtverstrekking en via een klankbordgroep de kwaliteit en neutraliteit van het onderzoek borgen.