



Ministerie van Financiën

Beleidsdoorlichting begroting IX artikel 5

**Exportkredietverzekeringen, -garanties en
investeringsverzekeringen**

2016 t/m 2021

Vastgesteld op 21 april 2023

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	4
1.0 Onderzoeksvragen.....	10
1.1 Afbakening en doelen beleidsdoorlichting	10
1.2 Begrotingsartikel 5	11
1.3 Vraagstelling.....	12
1.4 Werkwijze en onderzoeksmethode.....	13
1.5 Leeswijzer	14
Hoofdstuk 2. Achtergrond en systematiek ekv-faciliteit	16
2.1 Uitleg ekv.....	16
2.1.1 <i>Traditionele ekv instrumenten</i>	16
2.1.2 <i>Liquiditeitsverruimende instrumenten</i>	21
2.2 Historie Nederlandse exportkredietverzekering.....	21
Hoofdstuk 3. Beleidsstheorie.....	22
3.0 Onderzoeksvragen.....	22
3.1 Achtergrond beleidstheorie	22
3.2 Doelstelling ekv.....	23
3.3 Motivering voor overheidsingrijpen	24
3.3.1 Theoretische effecten van ekv op export, bbp en werkgelegenheid.....	24
3.3.2 Marktfalen op de verzekeringsmarkt.....	26
3.3.3 Internationaal gelijkwaardig speelveld	27
3.3.4 Opvolging aanbeveling marktfalen analyse vorige beleidsdoorlichting	28
3.4 Schematische weergave beleidstheorie en onderbouwing	29
3.4.1 Input.....	31
3.4.2 Activiteiten.....	33
3.4.3 Output.....	34
3.4.4 Outcome.....	34
3.4.5 Impact.....	35
3.4.6 Randvoorwaarden	35
3.4.7 Neveneffecten	35
3.4.8 Externe factoren	35
Hoofdstuk 4. Budgettaire aspecten.....	37
4.0 Onderzoeksvragen.....	37
4.1 Garantieplafond en verplichtingen	37
4.1.1 Garantieplafond	38
4.1.2 Verplichtingen	39
4.2 Uitgaven, ontvangsten en begrotingsreserve	40
4.2.1 Uitgaven	40
4.4.2 Ontvangsten.....	41

4.2.3	Begrotingsreserve ekv	43
4.3	Samenstelling portefeuille	44
Hoofdstuk 5. Doeltreffendheid		47
5.0	Onderzoeksvragen.....	47
5.1	Ondersteuning vraag bedrijfsleven	48
5.2	Ondersteunen bedrijven in groene transitie	55
5.3	Een internationaal gelijkwaardig speelveld.....	60
5.4	Doeltreffende uitvoering.....	67
5.5	Additionaliteit ekv.....	72
5.6	Toegevoegde waarde ekv voor economie en werkgelegenheid.....	81
Hoofdstuk 6. Doelmatigheid		86
6.0	Onderzoeksvragen.....	86
6.1	Kostendekkendheid ekv	86
6.2	Doelmatige uitvoering.....	92
6.3	Voorkomen ongewenste neveneffecten	96
6.3.1	Voorkomen neveneffecten op mens, dierenwelzijn en milieu.....	96
6.3.2	Voorkomen transacties tot stand gekomen door omkoping	101
6.3.3	Voorkomen van transacties die een significant risico met zich meebrengen op de schuldhoudbaarheid van een land.....	105
6.4	Opties om 20% te bezuinigen	108
Hoofdstuk 7. Conclusies en aanbevelingen		108
7.1	Conclusies	112
7.2	Aanbevelingen.....	116
Bijlage 1. Afkortingen		123
Bijlage 2. RPE-vragen en koppeling met hoofdstukken.....		121
Bijlage 3. Vaak gebruikte begrippen		124
Bijlage 4. Toelichting ekv instrumentarium.....		128
Bijlage 5. Beleidswijzigingen ekv-instrumentarium		132
Bijlage 6. Vragenlijst van de interviews aan exporteurs		137
Bijlage 6. Uitkomsten enquêtes en interviews over additionaliteit.....		138

Managementsamenvatting

Achtergrond, vraagstelling en begeleiding van deze beleidsdoorlichting

Conform de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) dienen de artikelen uit de Rijksbegroting periodiek te worden doorgelicht. In deze beleidsdoorlichting is het gehele exportkredietverzekering (ekv) instrumentarium geëvalueerd dat wordt aangeboden op basis van artikel 5 van begroting IX Financiën en Nationale Schuld. Deze doorlichting heeft betrekking op de periode 2016 t/m 2021. Voor de evaluatie is een stuurgroep ingesteld die bewaakte of de doorlichting plaatsvond conform de eisen van de RPE.

De hoofdvraag van de beleidsdoorlichting is als volgt geformuleerd:

"In hoeverre biedt de ekv op een doelmatige en doeltreffende wijze mogelijkheden voor het bevorderen van Nederlandse export, productie en werkgelegenheid door middel van verzekering van export gerelateerde betalingsrisico's?"

Met de ekv worden betalingsrisico's verzekerd die zijn verbonden aan Nederlandse export en investeringen in het buitenland. Door het verzekeren van deze risico's worden transacties mogelijk gemaakt. Dit komt doordat ekv-instrumenten de aan handel gerelateerde onzekerheid en kapitaalmarktfricties verminderen, de financiële ruimte van exporteurs en importeurs vergroten, en bijdragen aan kennis over de kredietwaardigheid van importeurs.

Bepaalde betalingsrisico's die zijn verbonden aan Nederlandse export en investeringen in het buitenland kunnen door hun aard niet op de private markt worden verzekerd. Dit geldt met name voor grote transacties met gecorreleerde risico's, omdat risicospreiding bij dergelijke transacties niet goed mogelijk is. Een overheid kan grote individuele en gecorreleerde risico's beter verzekeren dan marktpartijen, omdat de continuïteit van een overheid niet in gevaar komt wanneer plots grote schades moeten worden uitgekeerd. Bij het mkb kan het ook gaan om relatief kleinere transacties. Deze kunnen knelpunten ondervinden op de private verzekeringsmarkt door de vaak relatief hoge behandelingskosten in verhouding tot de te ontvangen premie waardoor zij minder aantrekkelijk zijn voor private verzekeraars. Naast marktfalen is ook een internationaal gelijkwaardig speelveld een belangrijk motief voor het aanbieden van de ekv-faciliteit. Wanneer Nederland geen ekv zou aanbieden, zou een concurrentienadeel ontstaan voor Nederlandse exporteurs aangezien de meeste OESO-landen en grote niet-OESO landen ook publieke ekv-instrumenten aanbieden.

Beleidstheorie achter de ekv-faciliteit

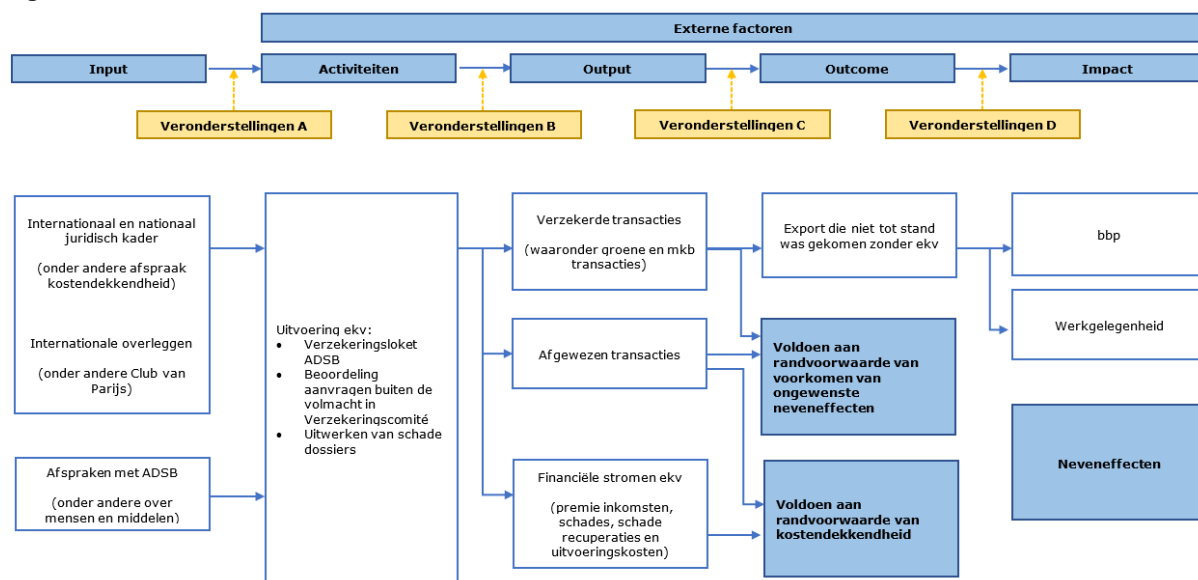
Om de doeltreffendheid en doelmatigheid van de ekv te kunnen analyseren heeft het ministerie van Financiën conform de RPE een beleidstheorie opgesteld. De beleidstheorie is de ruggengraat van het beleid en legt uit op welke wijze de ekv bijdraagt aan de hoofddoelstelling van de ekv: bevordering van export, productie en werkgelegenheid. De beleidstheorie is weergegeven in figuur A.

Van rechts naar links beschouwd begint figuur A met het einddoel van de ekv, namelijk het bevorderen van bruto binnenlands product (bbp) en werkgelegenheid (*impact*). Om dit einddoel te realiseren, dient export te worden bevorderd die zonder ekv niet tot stand was gekomen (*outcome*). Daarbij is het tevens van belang dat ongewenste neveneffecten worden voorkomen en dat de ekv kostendekkend is. De output van het beleid bestaat vervolgens uit producten en diensten die nodig zijn om de beleidsdoelen (*outcome en impact*) te bereiken. Binnen het ekv-beleid betreft de *output* de verzekerde transacties, de afgewezen transacties en de financiële stromen die ontstaan door het verzekeren van transacties. Om te zorgen dat deze output wordt behaald moeten *activiteiten* worden uitgevoerd, zoals het beoordelen van verzekeringsaanvragen. De *input* vormt tot slot de basis voor de te verrichten activiteiten. Dit betreft het internationaal en nationaal juridisch kader waarbinnen de ekv moet worden uitgevoerd, overleg in internationale gremia, en de afspraken met Atradius Dutch State Business (ADSB), de uitvoerder van de Nederlandse ekv-faciliteit. Aan de verbanden

die in het schema worden getrokken liggen verschillende veronderstellingen ten grondslag, bijvoorbeeld een zoveel mogelijk internationaal gelijkwaardig speelveld.

Figuur A laat verder zien dat ook externe factoren invloed uitoefenen op de *impact* en *outcome*, maar dat deze niet beïnvloedbaar zijn via beleid. Externe factoren zijn bijvoorbeeld conjuncturele ontwikkelingen. Ook laat de figuur zien dat het ekv-beleid gepaard kan gaan met neveneffecten, zowel positief als negatief. Het toetsen van transacties op ongewenste neveneffecten is een expliciet onderdeel van het ekv-beleid.

Figuur A



Doeltreffendheid van de ekv-faciliteit

De ekv is doeltreffend wanneer het beoogde doel van exportbevordering wordt gerealiseerd. Hoeveel export met de ekv-faciliteit moet worden gerealiseerd is echter niet concreet vastgelegd. Dit is ook niet wenselijk aangezien de ekv een vraaggestuurd instrument is. Om toch te bepalen in welke mate sprake is van een doeltreffende ekv is primair in kaart gebracht wat de bijdrage van de ekv-faciliteit is aan de Nederlandse economie. Daarnaast is ook onderzocht in welke mate sprake was van transacties die zonder ekv niet tot stand waren gekomen, ook wel additionaliteit genoemd. Dit is de belangrijkste voorwaarde voor een doeltreffende ekv-faciliteit. Tot slot is onderzocht in welke mate de ekv-faciliteit kansen heeft benut om zoveel mogelijk export te realiseren. In dit kader is getoetst in welke mate de ekv-faciliteit de vraag vanuit exporteurs ondersteunt, de groene transitie faciliteert, bijdraagt aan een internationaal gelijkwaardig speelveld en doeltreffend is uitgevoerd.

Bijdrage van de ekv-faciliteit aan de Nederlandse economie

Volgens berekeningen van het CBS is de bijdrage van de ekv aan de Nederlandse economie positief, hoewel de cijfers zowel een onderschatting als overschatting kunnen zijn. Om precies te zijn, is volgens de berekeningen van het CBS gedurende 2016 t/m 2021 in totaal EUR 5,5 miljard aan toegevoegde waarde gegenereerd met de ekv-gedekte transacties, gemiddeld 0,12% van het Nederlandse bbp. Met deze productie hangen in termen van werkgelegenheid 61.700 arbeidsjaren samen, gemiddeld 0,14% van de Nederlandse werkgelegenheid. Het CBS is er hierbij van uitgegaan dat alle ekv-gedekte transacties niet tot stand waren gekomen zonder ekv (additionaliteit van 100%), maar hiervoor bestaat geen empirische onderbouwing en er zijn signalen dat de additionaliteit lager is. Dit maakt dat de CBS-cijfers een overschatting van de bijdrage van de ekv-faciliteit aan de economie kunnen zijn. Hier staat tegenover dat het CBS geen rekening houdt met *spillovereffecten*. Verzekerde export kan namelijk ook onverzekerde export stimuleren, bijvoorbeeld door het vergroten van de kennis over kredietwaardigheid van debiteuren. Daarom

kunnen de CBS-cijfers tevens een onderschatting betreffen van de bijdrage van de ekv-faciliteit aan de economie.

Ook empirisch onderzoek suggereert dat de ekv-faciliteit een positieve bijdrage levert aan de Nederlandse economie. Voor het meten van het effect van ekv-instrumenten op export wordt in de literatuur de handelsmultiplier gebruikt. Deze maatstaf meet hoeveel euro extra export wordt gegenereerd door één euro ekv. Daarbij wordt zowel rekening gehouden met de mate van additionaliteit van de ekv-gedekte transacties als de *spillovereffecten* die ekv heeft op onverzekerde export. Internationale studies vinden een positieve handelsmultiplier in de buurt van of hoger dan één. Ook een nog ongepubliceerd recent empirisch onderzoek door economen werkzaam bij ADSB naar het effect van ekv op Nederlandse export vindt een multiplier hoger dan één. Dit suggereert dat de Nederlandse ekv niet alleen verzekerde export genereert (additionaliteit ekv-gedekte transacties), maar ook tot extra export leidt die niet is verzekerd door de Staat (*spillovereffecten*). Het is daarmee mogelijk dat de betekenis van de ekv voor de economie groter is dan het CBS heeft berekend. Aangezien de data over de ekv methodologische beperkingen kent, kan dit echter niet met zekerheid worden gesteld.

Additionaliteit

Er kan geen harde conclusie worden getrokken over de mate waarin de ekv noodzakelijk was om alle ekv-gedekte transacties tot stand te brengen (additionaliteit). Dit komt enerzijds door methodologische beperkingen in de beschikbare data. Anderzijds is momenteel onbekend welk deel van de handelsmultiplier wordt veroorzaakt door additionaliteit van ekv-gedekte transacties en welk deel door *spillovereffecten*.

Het is desalniettemin aannemelijk dat zonder ekv een groot deel van deze export niet vanuit Nederland had plaatsgevonden. Dit gezien nationale en internationale studies een handelsmultiplier vinden in de buurt van of hoger dan één. Bovendien zou de concurrentiepositie van Nederlandse bedrijven sterk verslechteren indien zij in tegenstelling tot buitenlandse concurrenten geen gebruik zouden kunnen maken van ekv-faciliteit.

Tegelijkertijd zijn er ook signalen vanuit exporteurs, financiers en private verzekeraars dat een deel van de verzekerde export ook zonder ekv had plaatsgevonden. Hieruit zou volgen dat de additionaliteit van de ekv-gedekte transacties lager is dan 100%. Het is echter niet bekend hoe groot dit deel is en om wat voor transacties het gaat. De doeltreffendheid van de ekv kan worden versterkt door transacties die de markt zelf kan oppakken ook aan de markt over te laten, zonder daarbij de concurrentiepositie van Nederlandse bedrijven te verslechteren.

Benutting van kansen voor het realiseren van zoveel mogelijk export

De ekv-instrumenten en de dienstverlening van ADSB sluiten goed aan bij de exportbehoefte van Nederlandse bedrijven. Dit stellen exporteurs en financiers in de klanttevredenheidsonderzoeken van ADSB en de enquêtes en interviews die zijn afgenomen ten behoeve van deze beleidsdoorlichting. In de periode 2016 t/m 2021 zijn ook stappen gezet om het mkb beter te bedienen. Dit beleid lijkt zijn vruchten af te werpen; het productgebruik in het mkb segment en het aandeel mkb in de totale hoeveelheid klanten en polissen is de afgelopen jaren toegenomen.

Daarnaast zijn verschillende stappen gezet om Nederlandse exporteurs te ondersteunen in de transitie van een fossiele naar een groene economie. Zo is in 2019 een methodiek ontwikkeld om inzichtelijk te maken wat precies wordt verstaan onder een groene transactie en is het ekv-instrumentarium verruimd voor groene transacties. Ook is in internationaal verband ingezet op verruiming van de voorwaarden voor groen. Voorts is in 2021 een prestatieprikkel ingevoerd voor ADSB om te waarborgen dat in de uitvoering voldoende aandacht is voor vergroening. Het is nog niet mogelijk om te concluderen of de ekv-faciliteit voldoende aansluit bij de groene energietransitie,

omdat de recent ingevoerde vergroeningmaatregelen nog moeten worden geëvalueerd. Een positief signaal is wel dat er in 2021 sprake was van een sterke stijging van het aantal groene ekv-gedekte transacties ten opzichte van 2020. Het is waarschijnlijk dat de bovenstaande maatregelen hieraan hebben bijgedragen.

De ekv-faciliteit is voor Nederlandse exporteurs noodzakelijk voor een internationaal gelijkwaardig speelveld. De meeste OESO landen en ook steeds meer niet-OESO landen bieden immers publieke ekv-instrumenten aan. Door internationale afspraken die zijn vastgelegd in de *Arrangement* bieden verschillende landen ekv-instrumenten ook aan op gelijke voorwaarden. Zo wordt voorkomen dat een *race to the bottom* ontstaat waarbij de concurrentiepositie van bedrijven wordt bepaald door de verzekeringsvoorwaarden die door overheden worden geboden, in plaats van de kwaliteit en prijs van hun producten of diensten.

Het internationaal speelveld is voor Nederlandse exporteurs echter niet helemaal gelijkwaardig. Ten eerste geldt voor de EU-landen dat zij soms met strengere regels te maken hebben dan andere landen, denk aan de EU-staatssteunregels. Ook is Nederland soms strenger dan internationaal afgesproken, zoals bij de toetsing van milieu, sociale en *governance* risico's. Ten tweede vindt er steeds meer publieke financiering buiten de *Arrangement* om plaats. Dit komt deels doordat deelnemers van de *Arrangement* nieuwe producten aanbieden die niet onder de afspraken vallen. Ook komt het doordat nieuwe grote spelers zoals China en India een publieke ekv-faciliteit aanbieden, maar niet deelnemen aan internationale afspraken. Ten derde zullen nationale beleidsverschillen in de ekv-faciliteit altijd blijven bestaan, bijvoorbeeld vanwege specifieke nationale beleidsvoorkeuren. Uit een in 2020 extern uitgevoerde benchmark in opdracht van het ministerie van Financiën kwam in dit kader naar voren dat ADSB net als vergelijkbare exportkredietverzekeraars een beweging heeft ingezet naar een meer actieve ondersteuning van exporteurs. De doeltreffendheid van de ekv kan worden versterkt door het internationaal speelveld nog gelijkwaardiger te maken, maar de invloed die Nederland hierop kan uitoefenen is bescheiden.

ADSB en de Staat voeren de ekv grotendeels doeltreffend uit. Om te beginnen blijkt uit diverse controles dat ADSB en de Staat gedurende 2016 t/m 2021 verzekeringsaanvragen conform gemaakte afspraken en juridische kaders hebben behandeld. Ook zijn verzekeringsaanvragen binnen de volmacht van ADSB binnen de gestelde termijn verzekerd. Verzekeringsaanvragen die buiten de volmacht vallen en aan de Staat worden voorgelegd, zijn niet altijd binnen de gestelde termijn verzekerd. Dit waren vaak de complexere verzekeringsaanvragen. Het is mogelijk dat de langere behandelduur voor een deel samenhangt met ondercapaciteit bij ADSB. De afgelopen jaren heeft de Staat namelijk steeds meer taken belegd bij ADSB, terwijl de capaciteit bij ADSB tot 2021 gelijk bleef. Vanuit banken en exporteurs kwam dan ook het signaal dat mogelijk export werd misgelopen door een tekort aan personeel bij ADSB. De capaciteit van ADSB bleek bovendien ondermaats ten opzichte van andere Europese exportkredietverzekeraars. In dit kader is in 2021 de vergoeding voor ADSB verhoogd, waardoor ADSB extra medewerkers kon aantrekken. Naar verwachting heeft dit bijgedragen aan de doeltreffendheid van de uitvoering van de ekv-faciliteit.

Doelmatigheid van de ekv-faciliteit

De ekv is doelmatig wanneer het beoogde doel wordt bereikt tegen zo min mogelijk kosten en ongewenste neveneffecten. Om te bepalen in welke mate de ekv doelmatig is, is in de eerste plaats gekeken naar de kostendekkendheid van de ekv. Kostendekkendheid betekent niet automatisch dat sprake is van doelmatig beleid, maar het is wel een belangrijke randvoorwaarde voor een doelmatige ekv. Daarnaast is gekeken naar de efficiëntie van de uitvoering en de mate waarin ongewenste neveneffecten zijn voorkomen.

Kostendekkendheid

De ekv wordt kostendekkend uitgevoerd. Over de periode van de beleidsdoorlichting is voor circa EUR 1,27 miljard aan inkomsten en EUR 584 miljoen aan uitgaven gegenereerd. Op kasbasis is daarmee in de onderzochte periode een cumulatief positief resultaat geboekt van EUR 688 miljoen. Dit kasresultaat geeft echter geen goed beeld van de kostendekkendheid van de ekv-portefeuille, omdat tegenover de huidige premies ook verplichtingen staan die in de toekomst tot uitgaven in de vorm van schade-uitkeringen kunnen leiden. Een beter inzicht ontstaat met het speciaal hiervoor ontwikkelde BerB-model, de bedrijfseconomische resultaatbepaling. In dit model wordt door middel van voorzieningen rekening gehouden met verwachte toekomstige schades. Dit model laat zien dat de ekv naar verwachting kostendekkend is, met een positief verwacht resultaat van EUR 667 miljoen.

Doelmatigheid van de uitvoering

Het is niet mogelijk om harde conclusies te trekken over de doelmatigheid van de uitvoering van de ekv-faciliteit, omdat er geen indicatoren beschikbaar zijn die hiervan een volledig beeld geven. Daarom is het momenteel onduidelijk of de uitvoering efficiënter kan, oftewel of ADSB met minder middelen dezelfde resultaten kan behalen of met de huidige middelen meer resultaten kan behalen. Het afzetten van de vergoeding van ADSB tegen het aantal verzekerde transacties of het volume ervan lijkt een voor de hand liggende optie. Een dergelijke indicator houdt echter geen rekening met de omvang en complexiteit van verzekerde transacties, noch met het feit dat ADSB ook transacties afwijst. Het afwijzen van transacties op grond van ongewenste neveneffecten of te grote financiële risico's kost ADSB tijd en middelen die niet tot uiting komen in het aantal verzekerde transacties, maar dit draagt wel bij aan de doelmatigheid van de ekv. Het afzetten van de vergoeding tegen verzekerde transacties kan verder een vertekend beeld geven omdat de vraag van exporteurs naar dekking fluctueert en omdat de kosten die ADSB maakt voor het verzekeren van een transactie in een ander jaar kunnen liggen dan de verzekering van de transactie zelf.

Tegelijkertijd is het aannemelijk dat de ekv-faciliteit grotendeels efficiënt wordt uitgevoerd. De Staat heeft in de vergoedingsovereenkomst met de uitvoerder namelijk een financiële prikkel ingebouwd, die ADSB stimuleert om resultaten te behalen. De variabele vergoeding is enerzijds afhankelijk van het behaalde kasresultaat van de Staat, zodat ADSB een financiële prikkel heeft om transacties te realiseren (met bijbehorende premies), maar geen overmatige financiële risico's te lopen (zo min mogelijk schade). Anderzijds hangt de hoogte van de variabele vergoeding af van de mate waarin ADSB vooraf gemaakte afspraken met de Staat heeft behaald. Deze afspraken betreffen het behalen van meer mkb- en groene transacties en het uitvoeren van projecten die zich richten op beleidsprioriteiten van de Staat. Tot slot blijkt uit een extern uitgevoerde internationale *benchmark* dat ADSB relatief efficiënt is in het verzekeren van transacties vergeleken met andere exportkredietverzekeraars.

Voorkomen van ongewenste neveneffecten

Gedurende 2016 t/m 2021 zijn belangrijke stappen gezet om het beleid dat ongewenste neveneffecten probeert te voorkomen aan te scherpen. De aanscherpingen zijn belangrijk, omdat als uitgangspunt voor de ekv-faciliteit geldt dat de Nederlandse staat geen exporttransacties in verzekering mag nemen met onaanvaardbare effecten op milieu, sociaal en *governance* gebied, met verhoogde risico's op omkoping en met verhoogde risico's voor de schuldhoudbaarheid van een land. In 2018 is het beleid herzien op het gebied van maatschappelijk verantwoord ondernemen (mvo). Ook zijn in 2018 en 2019 de beleidsverklaringen mensenrechten en dierenwelzijn opgesteld. Verder is in 2016 en 2018 het anti-omkopingsbeleid versterkt. Tot slot is in 2020 is het schuldenbeleid van de Wereldbank en IMF waarop het ekv-schuldhoudbaarheidsbeleid is gebaseerd aangepast.

Uit de verschillende evaluaties blijkt dat het ekv-beleid effectief is in het voorkomen van ongewenste neveneffecten, maar dat het anti-omkopingsbeleid nog wel aanscherping behoeft. Zo blijkt uit de mvo-beleidsevaluatie in 2021, dat het ekv-beleid effectief is in het voorkomen van het verzekeren van projecten met onaanvaardbare effecten voor mens, dierenwelzijn en milieu. De evaluatie van het anti-omkopingsbeleid in 2022 concludeert dat hoewel een aanzet is gedaan tot verscherpt beleid, het beleid nog nadere uitwerking vergt in de vorm van een concreet kader en concrete procedures. Het anti-omkopingsbeleid wordt momenteel herzien op basis van de uitkomsten van deze evaluatie. Verder blijkt uit de evaluatie van het schuldenbeleid van de Wereldbank en de IMF (de *Non-Concessional Borrowing Policy*) in 2019, dat het schuldhoudbaarheidsbeleid van de ekv-faciliteit onder de streep een positieve impact heeft ten aanzien van het leenbeleid van debiteurenlanden.

Aanbevelingen

Uit de doorlichting van het ekv-beleid blijkt dat het aannemelijk is dat de ekv-faciliteit grotendeels doeltreffend en doelmatig is, maar dat er ook ruimte is voor verbetering op meerdere vlakken. De belangrijkste aanbevelingen worden hieronder toegelicht. Een overzicht van alle aanbevelingen wordt gegeven in hoofdstuk 7 van dit rapport.

Aanbeveling: toets de begrotingsdoelstelling, de overige onderdelen van het juridisch kader en het ekv-instrumentarium op samenhang en toekomstbestendigheid, en pas deze waar nodig aan. Ontwikkel ook een systematisch beoordelingskader voor productontwikkeling en evaluatie van bestaande producten. Dit is belangrijk gegeven dat de ekv-faciliteit de afgelopen jaren voortdurend in beweging is geweest door maatschappelijke ontwikkelingen. Bovendien wordt ook in de toekomst steeds meer van de ekv-faciliteit gevraagd, bijvoorbeeld op het terrein van vergroening. Tegelijkertijd is het juridisch kader mogelijk niet volledig helder en ontbreekt een systematisch beoordelingskader voor producten. Het is van belang dat de begrotingsdoelstelling, beleidsmatige aandachtspunten, nationale en internationale juridische kaders en het ekv-instrumentarium op elkaar aansluiten. In lijn met de beleidstheorie dient het ekv-instrumentarium ook aan te sluiten op het marktfaal op de private verzekeringsmarkt en bij te dragen aan een gelijkwaardig internationaal speelveld.

Aanbeveling: blijf internationaal stevig inzetten op een gelijkwaardig internationaal speelveld. Enerzijds kan in dit kader ingezet worden op het gelijker trekken van het speelveld voor Nederlandse exporteurs met niet OESO-landen. Anderzijds dienen nadere afspraken te worden gemaakt tussen OESO-landen. Winst is nog te behalen in het concurreren maken van de financiële regels, evenals in het bereiken van bredere klimaatafspraken en aangescherpte afspraken over toetsing op milieu, sociale en *governance* risico's. Voor het gelijkwaardig speelveld is het voorts belangrijk om regelmatig het productaanbod internationaal te *benchmarken* en concurrerend te houden. De invloed die Nederland heeft op het internationale speelveld is overigens bescheiden.

Aanbeveling: evalueer het mvo- en anti-omkopingsbeleid periodiek en monitor de opvolging van de aanbevelingen voor het mvo- en anti-omkopingsbeleid van de ekv. Zo is het monitoringsbeleid sinds 2022 flink uitgebreid en is het van belang om dit beleid na verloop van tijd te evalueren en op basis hiervan het mvo- en anti-omkopingsbeleid waar nodig aan te passen of aan te scherpen.

Aanbeveling: verdiep de kennis over de aanvullendheid van de ekv aan de private verzekeringsmarkt. Dit kan door de kennis te verdiepen van de mogelijkheden die de private verzekeringsmarkt biedt en deze mogelijkheden te vergelijken met het publieke verzekeringsaanbod. Ook het transparanter maken van het publieke verzekeringsaanbod is in dit kader van belang, zodat private partijen hier gericht input op kunnen leveren. Mogelijk liggen er kansen om het publieke verzekeringsaanbod beter af te bakenen, waardoor de ekv doeltreffender kan worden.

Hoofdstuk 1. Inleiding

De Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) schrijft voor dat artikelen uit de Rijksbegroting tenminste eens in de zeven jaar worden doorgelicht. In deze beleidsdoorlichting wordt artikel 5 van begroting IX van het ministerie van Financiën (FIN) geëvalueerd. Dit betreft het instrumentarium van FIN op het gebied van exportkredietverzekeringen (ekv). De Nederlandse staat treedt op als verzekeraar en Atradius Dutch State Business N.V. (ADSB) voert de ekv-faciliteit uit, in naam van en voor rekening en risico van de Staat.

Paragraaf 1.1 beschrijft het doel en de afbakening van de beleidsdoorlichting. Paragraaf 1.2 bevat een korte uitleg van de doelstelling van begrotingsartikel 5 en paragraaf 1.3 behandelt de onderzoeksvragen die de doorlichting onderzoekt. Vervolgens wordt in paragraaf 1.4 de werkwijze en onderzoeksmethode toegelicht. De leeswijzer in paragraaf 1.5 geeft tot slot een overzicht van de opbouw van het rapport.

1.0 Onderzoeksvragen

Dit hoofdstuk behandelt de volgende RPE vragen:

1. Welk(e) artikel(en) (onderdeel of onderdelen) wordt of worden behandeld in de beleidsdoorlichting?
2. Indien van toepassing: wanneer worden/ zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?

1.1 Afbakening en doelen beleidsdoorlichting

De beleidsdoorlichting heeft verschillende doelen. Een belangrijk eerste doel is inzicht geven in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid. Omdat een doorlichting een verantwoording van een beleidsinstrument is, ligt de focus op een terugblik en het verkrijgen van een samenhangend en overkoepelend beeld. De beleidsdoorlichting maakt hiervoor gebruik van eerder uitgevoerde onderzoeken en evaluaties. Een tweede doel van de beleidsdoorlichting is het leveren van bruikbare input voor het vergroten van de toegevoegde waarde van het beleid en specifieke instrumenten. Leren over de werking van het beleid staat hierbij centraal. Ten slotte vormt de beleidsdoorlichting een belangrijke stap om de meerjarige strategische evaluatieagenda te verbeteren. De beleidsdoorlichting kan aangeven waar meer onderzoek nodig is over de werking van instrumenten zodat dit meegenomen kan worden.

De laatste doorlichting van artikel 5 heeft plaatsgevonden in 2016 en besloeg de periode 2008 t/m 2015. De voorliggende beleidsdoorlichting heeft betrekking op de periode 2016 t/m 2021. Deze gaat over het volledige begrotingsartikel 5 en betreft het gehele instrumentarium, inclusief de uitvoering in grote lijnen.

De Herverzekering van Leverancierskredieten (HuLK), een crisismaatregel die ten tijde van corona is genomen, valt buiten deze beleidsdoorlichting. Hoewel deze crisismaatregel onder artikel 5 van begroting IX valt, behoort dit instrument niet tot de noemer van de ekv-faciliteit. Anders dan het reguliere instrumentarium onder artikel 5 richtte deze crisismaatregel zich namelijk niet alleen op export, maar ook op binnenlandse transacties. Daarmee had deze crisismaatregel een breder karakter dan de doelstelling van artikel 5. Bovendien betrof het verzekering van kortlopende risico's (vaak 90 dagen), terwijl de activiteiten onder artikel 5 zich met name richten op risico's met een middellange en lange termijn (meer dan twee jaar). Het was bovendien een herverzekeringsprogramma met commerciële verzekeraars, terwijl de Staat met de ekv zelf rechtstreeks als verzekeraar opereert. Per 1 juli 2021 is deze crisismaatregel beëindigd. De HuLK wordt in de tweede helft van 2023 separaat geëvalueerd.

1.2 Begrotingsartikel 5

De doelstelling van artikel 5 is als volgt geformuleerd:¹

"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."

In de vorige beleidsdoorlichting uit 2016 is geconstateerd dat met het verzekeren van betalingsrisico's een onderliggend doel wordt beoogd, namelijk het mogelijk maken van export door Nederlandse bedrijven. Het mogelijk maken van Nederlandse export heeft ook weer een onderliggend doel, namelijk het bevorderen van Nederlandse productie en werkgelegenheid. De analyse van de vorige beleidsdoorlichting heeft zich daarom gericht op de vraag hoeveel export, productie en werkgelegenheid mogelijk werd gemaakt met de ekv. Ook in de periode 2016 t/m 2021 is de onderliggende hoofddoelstelling van de ekv: het bevorderen van Nederlandse export, productie en werkgelegenheid.²

Binnen deze hoofddoelstelling heeft het kabinet verschillende subdoelstellingen die de bevordering van export ondersteunen. De mate waarin deze worden gerealiseerd is bepalend voor de mate waarin de ekv kan bijdragen aan export, productie en werkgelegenheid. Zoals artikel 5 benoemt is een belangrijk subdoel een internationaal gelijkwaardig speelveld. Dit betekent dat Nederlandse exporteurs onder gelijke voorwaarden kunnen concurreren met bedrijven in het buitenland en dat zij geen transacties mislopen doordat verzekeringsmogelijkheden in Nederland minder gunstig zijn. Ook is een subdoel dat alleen transacties worden verzekerd die zonder ekv niet tot stand komen. Daarnaast vindt het kabinet het van belang dat de ekv voldoende aansluit bij de vraag van exporteurs. Daarbij is het belangrijk dat de ekv ook voor het midden- en kleinbedrijf (mkb) voldoende toegankelijk is. Voorts streeft het kabinet naar het verhogen van het aantal groene transacties om exporteurs te ondersteunen in de transitie van een fossiele naar een groene economie. Tot slot vindt het kabinet een effectieve uitvoering van belang voor de bevordering van export. Om te waarborgen dat in de uitvoering voldoende aandacht is voor het mkb en vergroening heeft het kabinet hiervoor in 2021 kritieke prestatie indicatoren (KPI's) ontwikkeld waar de vergoeding van ADSB van afhankelijk is.

Daarnaast gelden er randvoorwaarden bij de uitvoering van de ekv om ongewenste neveneffecten te voorkomen. Zo is een belangrijk onderdeel van het ekv-beleid het voorkomen van onaanvaardbare effecten voor mens, dierenwelzijn en milieu. Transacties waarvan vooraf verwacht wordt dat deze onaanvaardbare gevolgen hebben voor mens, dier of milieu worden niet in verzekering genomen. Ook het voorkomen van betrokkenheid bij transacties die tot stand komen door omkoping is binnen de ekv een randvoorwaarde. Tot slot dienen transacties te worden voorkomen die een significant risico met zich meebrengen op schuldhoudbaarheidsproblematiek van een land.

De subdoelstellingen en randvoorwaarden zijn de voornaamste beleidsmatige aandachtspunten van het kabinet bij de ekv. Ze bewegen voor een deel mee met en reageren op maatschappelijke ontwikkelingen. Daarmee zijn ze dynamisch in de tijd. Er zijn vanuit verschillende stakeholders zoals bedrijven en ngo's, en vanuit de politiek continu verzoeken om de voorwaarden en mogelijkheden van de ekv aan te passen. Dit voedt het kabinet bij het bepalen en invullen van beleidsmatige aandachtspunten. Zo kenmerkt de periode 2016 t/m 2021 zich door een sterk toegenomen aandacht binnen de ekv voor verantwoorde export. Daarbij gaat het om het expliciet bevorderen van

¹ Kamerstuk 35570 IX, nr. 2

² Het ekv-instrumentarium bevat ook instrumenten die gericht zijn op het bevorderen van investeringen in het buitenland en op import die zonder deze verzekering niet tot stand komen. Omdat hier in de onderzochte periode van de beleidsdoorlichting weinig aandacht voor is geweest en er maar zeer beperkt of niet gebruik van is gemaakt, zijn deze geen onderdeel gemaakt van de hoofddoelstelling voor deze beleidsdoorlichting.

verduurzaming binnen de ekv, maar ook om het voorkomen van onaanvaardbare effecten voor mens, dier en milieu en het voorkomen van transacties die tot stand komen door omkoping. Deze toegenomen aandacht heeft zich geuit in de introductie van nieuwe producten en het aanscherpen van het beleid om ongewenste neveneffecten te voorkomen.

Artikel 5 is de verantwoordelijkheid van de staatssecretaris Fiscaliteit en Belastingdienst (F&B) in overeenstemming met de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS). ADSB voert de ekv-faciliteit uit in naam van en voor rekening en risico van de Staat. Box 1.1 licht te verantwoordelijkheidsverdeling verder toe.

Box 1.1. Verantwoordelijkheidsverdeling partijen artikel 5

Op basis van de 'Kaderwet financiële verstrekkingen Financiën' (hierna: Kaderwet) biedt de Nederlandse staat, in aanvulling op de private markt, faciliteiten aan waarmee Nederlandse ondernemers en hun financiers betalingsrisico's kunnen afdekken bij de Staat. Deze bevoegdheid is in het Besluit bekendmaking taak staatssecretaris van Financiën van 4 december 2017 (BJZ 2017- 227551) belegd bij de staatssecretaris F&B.

De Nederlandse staat treedt op als verzekeraar en ADSB voert de ekv-faciliteit uit in naam van en voor rekening en risico van de Staat. ADSB is onderdeel van het private verzekeringsbedrijf Atradius. De minister van Financiën heeft de rol van regisseur bij de uitvoering van de ekv-faciliteit. De minister van Financiën stelt namelijk de randvoorwaarden vast waaronder ADSB verzekeringen mag afgeven. De minister van Financiën is budgetverantwoordelijk, maar is samen met de minister voor BHOS verantwoordelijk voor het beleid op gebied van de ekv. Beide ministers stimuleren een gelijkwaardig speelveld op het gebied van deze export ondersteunende maatregelen.

Ambtelijk is artikel 5 de verantwoordelijkheid van de afdeling Exportkredietverzekering en Investeringsgaranties (EKI) van de directie Buitenlandse Financiële Betrekkingen (BFB) van FIN, terwijl de ekv bij het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) is belegd bij de Directie Internationaal Ondernemen (DIO).

1.3 Vraagstelling

Conform de RPE belicht deze beleidsdoorlichting zowel de doeltreffendheid als de doelmatigheid van de ekv-faciliteit als beleidsinstrument. In deze doorlichting worden vanzelfsprekend alle verplichte onderzoeksvragen van de RPE behandeld (zie bijlage 1). Naast de generieke RPE-vragen die in elke beleidsdoorlichting moeten worden beantwoord, zijn voor deze beleidsdoorlichting specifieke onderzoeksvragen opgesteld die betrekking hebben op de ekv.

Hoofdvraag

Gegeven de hoofddoelstelling van de ekv is de hoofdvraag van deze beleidsdoorlichting:

"In hoeverre biedt de ekv op een doelmatige en doeltreffende wijze mogelijkheden voor het bevorderen van Nederlandse export, productie en werkgelegenheid door middel van verzekering van export gerelateerde betalingsrisico's?"

Deelvragen doeltreffendheid

De ekv is *doeltreffend* wanneer het beoogde doel effectief wordt gerealiseerd. De ekv heeft als hoofddoel het mogelijk maken van export van Nederlandse bedrijven die zonder verzekering niet tot stand komt, maar hoeveel export moet worden gerealiseerd is niet concreet vastgelegd. Dit is ook niet wenselijk aangezien de ekv een vraaggestuurd instrument is. Om toch te bepalen in welke mate de ekv doeltreffend is, worden de volgende drie sporen belicht: (1) de mate waarin is voldaan aan

de subdoelstellingen/voorwaarden waaronder de ekv optimaal kan bijdragen aan Nederlandse export, (2) de mate waarin de ekv transacties stimuleert die zonder ekv niet tot stand zouden komen, (3) de realisatie van ekv-gedekte export, bruto binnenlands product (bbp) en werkgelegenheid.

Om te bepalen in welke mate het beleid *doeltreffend* is, komen de volgende deelvragen aan bod:

1. In welke mate sluiten het ekv-instrumentarium en de dienstverlening van ADSB aan bij de behoeften van het Nederlandse exporterend bedrijfsleven, binnen de ruimte die het nationale en internationale juridisch kader biedt? En in welke mate wordt specifiek het mkb met de ekv-faciliteit ondersteund?
2. In welke mate worden groene transacties gestimuleerd en gerealiseerd?
3. In welke mate is sprake van een internationaal gelijkwaardig speelveld op het terrein van de ekv?
4. In welke mate is de uitvoering van de ekv effectief?
5. In welke mate stimuleert de ekv export die zonder ekv niet tot stand komt (additionaliteit en spillover effecten)?
6. Met hoeveel export gaan de ekv gedekte transacties gepaard?
7. In hoeverre leidt de ekv-gedekte export tot meer bbp en werkgelegenheid?

Deelvragen doelmatigheid

De ekv is *doelmatig* wanneer de verzekering van exporttransacties plaatsvindt tegen de laagst mogelijke kosten en zonder dat onnodige verstoringen plaatsvinden.

Om te bepalen in welke mate het beleid doelmatig is, komen de volgende deelvragen aan bod:

8. In welke mate is de ekv kostendekkend?
9. In welke mate is de uitvoering van de ekv doelmatig?
10. In welke mate is de ekv uitgevoerd zonder ongewenste neveneffecten?
 - A. In welke mate zijn onaanvaardbare effecten voor mens, dierenwelzijn en milieu voorkomen?
 - B. In welke mate is betrokkenheid bij transacties die tot stand komen door omkoping voorkomen?
 - C. In welke mate zijn transacties die een significant risico met zich meebrengen op schuldhoudbaarheidsproblematiek van een land voorkomen?

Bovenstaande vragen worden beantwoord in de betreffende hoofdstukken. De vragen hebben allen betrekking op de periode die de beleidsdoorlichting evalueert, namelijk van 2016 t/m 2021.

1.4 Werkwijze en onderzoeksmethode

Volgens de RPE is een beleidsdoorlichting een synthese-onderzoek. Dat wil zeggen dat een beleidsdoorlichting zoveel mogelijk steunt op bestaande onderzoeken naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen wordt daarom in hoofdzaak gebruik gemaakt van beschikbare interne en externe onderzoeken en evaluaties. Belangrijke onderzoeken voor het bepalen van de doeltreffendheid van de ekv zijn onder meer het jaarlijkse onderzoek van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) naar de toegevoegde waarde van de ekv voor de economie³, de studie over de Nederlandse handelsmultiplier van de ekv⁴, de internationale *benchmark* waarin de Nederlandse ekv wordt vergeleken met de ekv in andere landen⁵ en de periodieke klanttevredenheidsonderzoeken van ADSB⁶. Voor het bepalen van de doelmatigheid

³ CBS, Bijdrage publieke exportkredietverzekering aan economie. Jaarlijkse publicatie te raadplegen via <https://www.cbs.nl/>.

⁴ Lorié en Čiočytė zijn economen werkzaam bij ADSB. Lorié is ook verbonden aan de Amsterdam School of Economics. Het onderzoek is in 2023 gepubliceerd als *working paper*: J. Lorié en O. Čiočytė, Public credit insurance supports Dutch exports. But how much? February 24, 2023.

⁵ Trade Rx, Dutch investment insurance: diagnostic analysis and recommendations, 2022, vertrouwelijk rapport.

⁶ ADSB heeft in 2018 en 2019 zelf een klanttevredenheidsonderzoek uitgevoerd. In 2021 heeft ADSB een klanttevredenheidsonderzoek laten uitvoeren door een extern onafhankelijk consultancybureau.

van de ekv zijn belangrijke onderzoeken de bedrijfseconomische resultaatbepaling waarmee jaarlijks een inschatting wordt gemaakt van de kostendekkendheid van de ekv en de beleidsevaluaties op het gebied van maatschappelijk verantwoord ondernemen (mvo)⁷ en anti-omkoping.⁸

De vorige beleidsdoorlichting van het gehele artikel dateert uit 2016.⁹ Het rapport concludeerde dat het aannemelijk is dat de ekv doeltreffend is en dat de doelstelling van artikel 5 wordt gerealiseerd. Daarnaast werd geconcludeerd dat de ekv kostendekkend is in lijn met internationale afspraken, en dat het aannemelijk is dat de ekv doelmatig is. De voorliggende beleidsdoorlichting heeft gebruik gemaakt van de informatie uit dit rapport voor zover deze nog actueel en relevant is. Voor zover de onderzoeken die ten grondslag lagen aan de vorige beleidsdoorlichting nog actueel en relevant zijn, zijn deze ook geraadpleegd.

De afdeling EKI beschikt daarnaast over verschillende bronnen en data ten aanzien van beleidsmatige en financiële resultaten van het beleid. Deze gegevens zijn ten behoeve van de beleidsdoorlichting geanalyseerd door de ontwikkeling van de resultaten over de tijd te bezien en door daar waar mogelijk en relevant een koppeling te maken met de timing van beleidsmatige interventies.

Tot slot is in het kader van deze beleidsdoorlichting een enquête uitgezet onder gebruikers van de ekv, banken en (voormalig) werknemers van ADSB, FIN en BZ. Daarnaast zijn interviews gehouden met private verzekeraars, verschillende exporteurs, ngo's, VNO-NCW, MKB-Nederland en het Centraal Planbureau (CPB).

Deze beleidsdoorlichting is evenals de vorige doorlichting uitgevoerd door de afdeling EKI. De onafhankelijkheid en de kwaliteit van de beleidsdoorlichting zijn geborgd door een stuurgroep, die de bevindingen in het rapport heeft vastgesteld en erop heeft toegezien dat de beleidsdoorlichting heeft plaatsgevonden conform de eisen van de RPE. De stuurgroep bestond uit vertegenwoordigers van FIN (directies BFB, IRF en FEZ), BZ, het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) en ADSB. Bovendien is de doorlichting voorzien van een oordeel door een onafhankelijk deskundige. Dit oordeel is integraal meegezonden met de beleidsdoorlichting. Om tijdens het onderzoek gebruik te kunnen maken van de inzichten van de onafhankelijk deskundige heeft hij ook deelgenomen aan de vergaderingen van de stuurgroep.

1.5 Leeswijzer

Elk hoofdstuk begint met een opsomming van de inhoud van dat hoofdstuk en de paragrafen die er onderdeel van uitmaken. De eerste paragraaf van elk hoofdstuk begint met de onderzoeksvragen waar het hoofdstuk antwoord op geeft.

Hoofdstuk 2 geeft inzicht in de achtergrond van de ekv. Het hoofdstuk start met uitleg over wat een ekv is en de werking ervan aan de hand van systematische weergaven. Ook wordt de historie van de Nederlandse ekv sinds 1932 besproken.

Hoofdstuk 3 zet de beleidstheorie uiteen. De beleidstheorie omvat een beschrijving van het beleid, de doelen van dit beleid en de middelen en activiteiten om deze doelen te bereiken, inclusief hun onderlinge samenhang. Dit wordt inzichtelijk gemaakt door middel van een resultatenboom waarin de relaties tussen middelen (*inputs*), activiteiten, prestaties (*outputs*) en de beoogde *outcomes* en impact visueel worden getoond. Daarbij worden ook externe factoren beschreven, die de uitkomst kunnen beïnvloeden. Verder gaat dit hoofdstuk in op (het voorkomen van) neveneffecten. Ook komt de motivering voor overheidsingrijpen in dit hoofdstuk aan bod. Daarbij wordt ingegaan op het marktfalen en de wenselijkheid van een internationaal gelijkwaardig speelveld.

⁷ Kamerstuk 26485, nr. 380.

⁸ Kamerstuk 35925 IX, nr. 39.

⁹ Kamerstuk 31935, nr. 32.

Hoofdstuk 4 gaat in op de budgettaire aspecten van de ekv. In dat kader komt onder andere de benutting van het garantieplafond aan bod. Daarnaast licht het hoofdstuk de ontvangsten en uitgaven toe, en behandelt het de ontwikkeling van de begrotingsreserve. Verder gaat het hoofdstuk in op de samenstelling van de portefeuille.

Hoofdstuk 5 behandelt de doeltreffendheid van het beleid. Om de doeltreffendheid te bepalen wordt in de eerste plaats onderzocht in hoeverre de subdoelstellingen van de ekv zijn gerealiseerd en worden de veronderstellingen uit de beleidstheorie getoetst. Daarmee wordt bepaald of wordt voldaan aan de voorwaarden waaronder de ekv kan bijdragen aan bevordering van Nederlandse export, productie en werkgelegenheid. Daarnaast wordt onderzocht in welke mate de ekv transacties stimuleert die zonder ekv niet tot stand zouden komen. Tot slot wordt in kaart gebracht hoeveel transacties met ekv daadwerkelijk worden gerealiseerd en hoeveel toegevoegde waarde voor de economie daarmee wordt gerealiseerd.

Hoofdstuk 6 gaat in op de doelmatigheid van het beleid. Om de doelmatigheid te bepalen wordt eerst ingegaan op de kostendekkendheid van de ekv. Vervolgens wordt onderzocht of de uitvoering doelmatig opereert en of sprake is van ongewenste neveneffecten zoals onaanvaardbare effecten voor mens, dier en milieu. Tot slot wordt conform de RPE stil gestaan bij mogelijke beleidsopties voor de situatie dat er significant minder middelen beschikbaar zouden zijn.

Hoofdstuk 7 bevat de bevindingen van de beleidsdoorlichting. Daarin wordt antwoord gegeven op de onderzoeksvragen. Daarnaast worden aanbevelingen gedaan over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de ekv.

In deze beleidsdoorlichting wordt veel gebruik gemaakt van boxen. Deze zijn niet noodzakelijk voor het begrip van de analyse, maar bieden verdieping of technische toelichting van de hoofdtekst of dienen ter illustratie. Voor de lezer die de ekv niet als dagelijks werkterrein heeft, zijn bijlages 2, 3 en 3 behulpzaam. Bijlage 2 geeft een overzicht van gebruikte afkortingen. In bijlage 3 wordt een aantal begrippen uitgelegd die essentieel zijn voor het begrijpen van deze beleidsdoorlichting. Bijlage 4 biedt vervolgens een overzicht en uitleg van de verschillende verzekeringsvormen die uit hoofde van artikel 5 van begroting IX via ADSB worden aangeboden.

Hoofdstuk 2. Achtergrond en systematiek ekv-faciliteit

Dit hoofdstuk geeft inzicht in de achtergrond van de ekv ter voorbereiding op het onderzoeken van het beleidsterrein. Het is immers belangrijk om eerst de ekv te begrijpen, voordat kan worden ingegaan op de doelstelling, budgettaire aspecten, doeltreffendheid en doelmatigheid van de ekv. Paragraaf 2.1 geeft uitleg over wat een ekv is en hoe het werkt. Vervolgens bespreekt paragraaf 2.2 de historie van de Nederlandse ekv. De geïnformeerde lezer kan dit hoofdstuk eventueel overslaan.

2.1 Uitleg ekv

Met de ekv worden betalingsrisico's verzekerd die zijn verbonden aan Nederlandse export en investeringen in het buitenland. Het is belangrijk daarbij te benadrukken dat er geen sprake is van subsidie of investeringen door de Staat, maar enkel het verzekeren van risico's. Door het verzekeren van deze risico's worden exporttransacties mogelijk gemaakt. Voor de rijksbegroting (zie hoofdstuk 4) betekent dit dat op het moment dat een verzekering wordt aangegaan premie wordt ontvangen. Er vinden pas uitgaven (afgezien van de vergoeding voor ADSB) plaats indien en nadat een verzekerd risico zich heeft voorgedaan, waarna eventueel (een deel van) de uitgekeerde schade wordt gerecupereerd.

ADSB biedt meerdere verzekeringsproducten aan, grofweg in te delen in drie categorieën: traditionele ekv instrumenten, liquiditeitsverruimende instrumenten en overige instrumenten. Bijlage 3 geeft een overzicht van deze verzekeringsproducten. Het vervolg van deze paragraaf gaat kort in op de traditionele en liquiditeitsverruimende instrumenten omdat deze aan bod komen in de rest van de beleidsdoorlichting.

- i. *Traditionele ekv instrumenten.*
 - a. Exporteurspolis.
 - b. Financieringspolis.
- ii. *Liquiditeitsverruimende instrumenten.*
 - a. Afgifte van (zelfstandige) (contra)garanties.
 - b. *Fair Calling Facility*.
 - c. Werkkapitaaldekking.
- iii. *Overig.*
 - a. *Commercial Interest Reference Rate* (CIRR).
 - b. Exportkredietgarantie (ekg).
 - c. DGGF en DTIF.
 - d. Groendekking (zie paragraaf 5.2: ondersteunen bedrijven in groene transitie).
 - e. Investeringsverzekering.
 - f. Koersrisicoverzekering.
 - g. Omzetpolis Opkomende Markten (OOM).
 - h. Variant: aannemerijverzekering.
 - i. Variant: projectfinanciering.

2.1.1 Traditionele ekv instrumenten

Het grootste deel van de portefeuille bestaat uit de exporteurs- en financieringspolis. Dit zijn verzekeringen op de betalingsrisico's die Nederlandse exporteurs lopen op buitenlandse debiteuren. De twee instrumenten maken export mogelijk die voor de private verzekeringsmarkt te risicovol was geweest om te verzekeren. Hoe de verzekeringsproducten van ADSB werken, kan het beste worden uitgelegd aan de hand van schematische weergaves. Hieronder wordt daarom stapsgewijs ingegaan op een situatie met en zonder ekv, en met en zonder optreden van schade. Omwille van de leesbaarheid zijn ingewikkelde constructies buiten beschouwing gelaten.

Transactie zonder exportkrediet bij een financier en zonder ekv

Om te beginnen geeft figuur 2.1 een eenvoudig gestructureerde transactie weer, waarbij een Nederlandse exporteur een goed of dienst verkoopt aan een afnemer, ook wel debiteur genoemd, in het buitenland. De afnemer verricht eventueel een aanbetaling. Bij afronding van de werkzaamheden door de exporteur, betaalt de afnemer het resterende bedrag. Bij deze transactie is sprake van voorfinanciering van het werkkapitaal door de exporteur. De exporteur maakt immers kosten vooruitlopend op de betaling door de afnemer. De exporteur moet hier vertrouwen op tijdige en volledige betaling door de afnemer bij levering of afronding van de werkzaamheden.

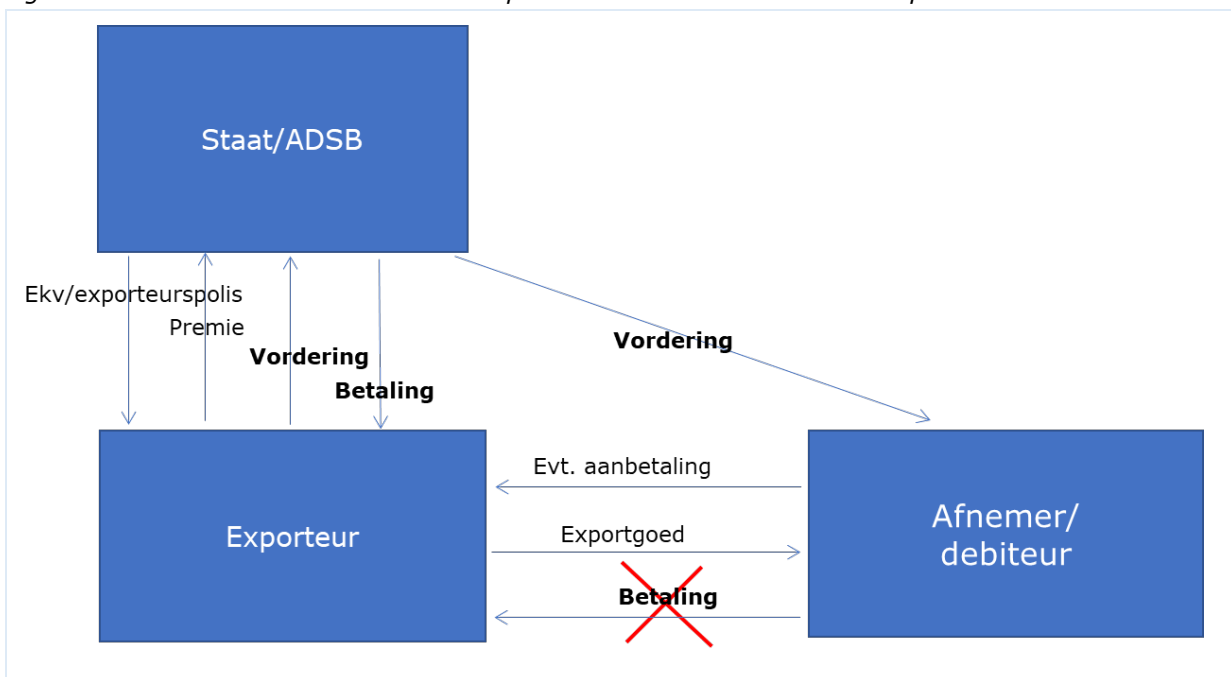
Figuur 2.1. Contante transactie tussen exporteur en debiteur zonder ekv



Transactie zonder exportkrediet bij een financier en met exporteurspolis

Wanneer de exporteur denkt dat er vanaf de fabricage of vanaf de levering een risico bestaat dat de buitenlandse afnemer niet zal of kan betalen, kan de exporteur zich verzekeren tegen dit risico. Mocht de private verzekeringsmarkt een dergelijke verzekering te risicovol vinden, bijvoorbeeld omdat de looptijd te lang is of omdat de afnemer zich in een ontwikkelingsland bevindt waar de politieke risico's te groot zijn, dan kan de exporteur zich mogelijk verzekeren bij ADSB/de Staat met een exporteurspolis. Onder de exporteurspolis is de exporteur verzekerd tegen het risico dat de afnemer vanaf de fabricage of na de levering niet betaalt. De polis dekt zowel politieke als commerciële redenen voor het uitblijven van betalingen en is geschikt voor zowel kapitaalgoederen als dienstentransacties. Voor deze verzekering betaalt de exporteur een premie aan ADSB/de Staat.

Figuur 2.2. Contante transactie tussen exporteur en debiteur met ekv en optreden schade



Figuur 2.2 geeft vervolgens een situatie weer wanneer de afnemer niet betaalt en de exporteur een exporteurspolis heeft afgesloten. In dit geval vergoedt ADSB/de Staat het te vorderen bedrag aan de verzekerde exporteur minus een vooraf vastgesteld eigen risico, mits aan de verzekeringsvoorwaarden is voldaan en de wachtermijn is verstreken. De Staat zal vervolgens

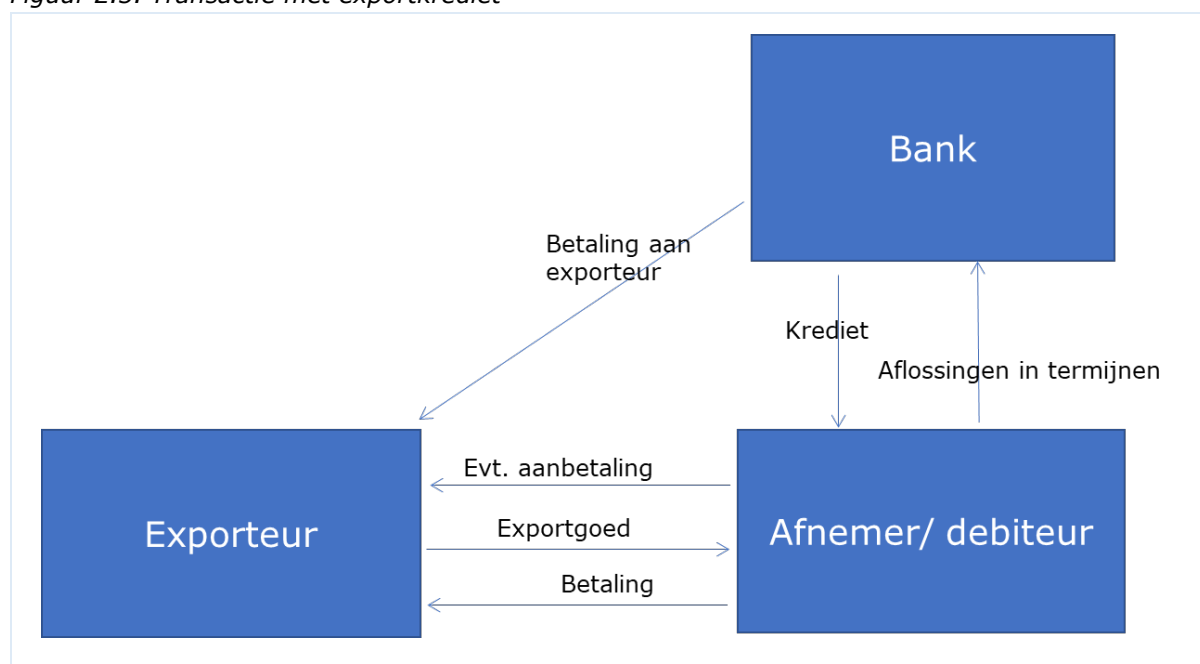
proberen om de uitgekeerde schade te verhalen op de buitenlandse afnemer in een incassotraject. Voor de volledigheid gaat box 2.1 in op de oorzaken van schade, het eigen risico dat wordt gehanteerd en de procedure bij schade.

Transactie met exportkrediet bij een financier en zonder ekv

Het kan voor de betrokken partijen aantrekkelijk of zelfs noodzakelijk zijn om een exporttransactie vergezeld te laten gaan met exportkrediet. Dit houdt in dat de afnemer de betalingen aan de exporteur doet vanuit een lening afgesloten bij een financier zoals een bank. Een dergelijke situatie is weergegeven in figuur 2.3 en werkt als volgt.

Net zoals in de vorige situatie, levert een exporteur een exportgoed (of dienst) aan een buitenlandse afnemer. De buitenlandse afnemer doet wederom eventueel een aanbetaling aan de exporteur. Vervolgens zal de exporteur het kapitaalgoed gaan produceren (of in het geval van een exportdienst de werkzaamheden verrichten). De exporteur levert uiteindelijk het exportgoed conform afspraak aan de afnemer. In plaats van dat de afnemer uit eigen werkkapitaal de exporteur betaalt, betaalt in deze situatie de bank het resterende bedrag aan de exporteur. De bank maakt dus de hoofdsom van het krediet over aan de exporteur. De bank heeft zodoende zelf krediet uitstaan bij de afnemer. De buitenlandse afnemer zal het krediet gedurende een vooraf overeengekomen looptijd terugbetalen aan de bank. Veelal gaat dit middels halfjaarlijkse aflossingen inclusief rente. De periode tot en met de levering aan de afnemer heet de fabricatieperiode. Hierop volgend levert de exporteur het exportgoed of -dienst en betaalt de bank de exporteur uit. De periode waarin de afnemer vervolgens het krediet aan de bank betaalt heet de kredietperiode.

Figuur 2.3. Transactie met exportkrediet

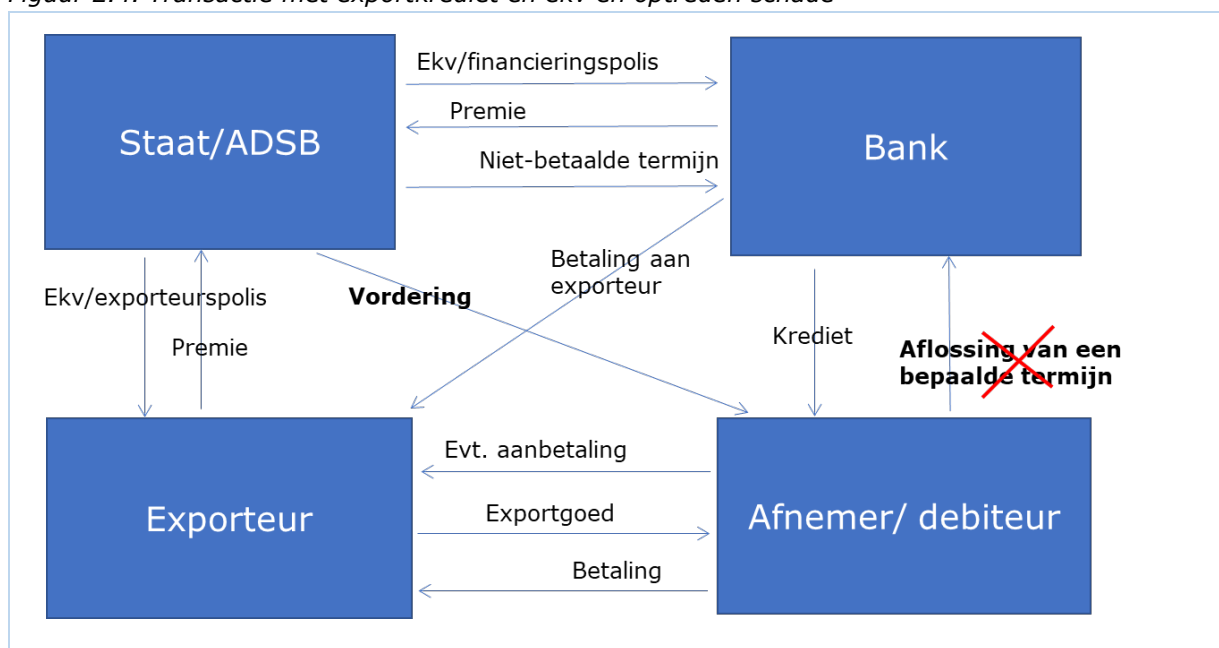


Transactie met exportkrediet bij een financier en met exporteurs- en financieringspolis

Bij een transactie met exportkrediet zoals in figuur 2.3 lopen de exporteur en de bank het risico dat de afnemer niet wil of kan betalen. Om het betalingsrisico te dekken, kan de exporteur een exporteurspolis afsluiten en de bank een financieringspolis afsluiten. Mocht de private verzekeringsmarkt een dergelijke verzekering te risicovol vinden, kunnen exporteur en bank aankloppen bij ADSB/de Staat. De exporteurspolis dekt het risico dat de afnemer tijdens de fabricatieperiode niet betaalt. De financieringspolis dekt het risico dat de afnemer tijdens de kredietperiode niet betaalt.

Figuur 2.4 geeft een situatie weer waarin de afnemer tijdens de kredietperiode niet betaalt en de bank bij ADSB/de Staat middels een financieringspolis is verzekerd tegen deze situatie. In dit geval vergoedt ADSB/de Staat het te vorderen bedrag aan de verzekerde bank minus een vooraf vastgesteld eigen risico, mits aan de verzekeringsvoorwaarden is voldaan en nadat de wachttijd is verstreken. Vervolgens zal ADSB/de Staat de schade proberen te verhalen op de afnemer (oftewel: leningnemer). Wanneer betalingsproblemen bij de afnemer optreden tijdens de fabricatieperiode van het exportgoed, zal de Staat zoals in figuur 2.2 aan de exporteur uitkeren en vervolgens de schade proberen te verhalen op de afnemer.

Figuur 2.4. Transactie met exportkrediet en ekv en optreden schade



Box 2.1 Schade: oorzaken, eigen risico en procedure

Oorzaken van schade

Schade ontstaat wanneer buitenlandse afnemers in betalingsproblemen komen. Daarbij worden twee soorten risico's onderscheiden: het commerciële en het politieke risico.

Het commerciële risico is het risico dat een afnemer niet langer in staat is (of in een enkel geval niet bereid is) om aan zijn betalingsverplichtingen te voldoen. Dit is het geval wanneer de afnemer insolvent is door surseance van betaling, faillissement, onderhands of gerechtelijk akkoord, of executie zonder voldoende baten.

Het politieke risico bestaat uit een aantal risico's die in beginsel buiten de invloedssfeer van de debiteur liggen. Het politieke risico wordt ook wel landenrisico genoemd en kan voorkomen in de volgende situaties:

1. We spreken van een *Transfer* probleem wanneer een buitenlandse overheid wettelijke of administratieve maatregelen neemt waardoor buitenlandse deviezen niet of beperkt het land mogen verlaten. Aangezien een ekv-gedekte transactie vrijwel altijd in euro's of een andere onbeperkt transferabele valuta wordt afgesloten, kan dit voor een debiteur betekenen dat deze zijn buitenlandse schuld niet langer kan betalen.
2. In het geval van *conversieproblemen* is een debiteur niet in staat om zijn lokale valuta te converteren naar vreemde valuta, bijvoorbeeld omdat sprake is van deviezenschaarste. In dat geval is de debiteur niet in staat te betalen.

3. Een *Moratorium* is een algemeen uitstel van betaling afgekondigd door de regering van een land waarin de debiteur is gevestigd. Hierdoor kan een debiteur niet voldoen aan gemaakte betalingsafspraken.
4. Een *Force majeure* betekent betalingsproblemen als gevolg van:
 - Internationale maatregelen oftewel besluiten van internationale organisaties die Nederland verplicht moet opvolgen;
 - (Burger)oorlog, revolutie, opstand, terrorisme en sabotage;
 - Algemene staking;
 - Catastrofes als een orkaan, aardbeving, vulkanische uitbarsting, overstroming of andere vormen van natuurrampen;
 - Kernramp of besmetting met radioactiviteit;
 - Epidemie.
5. Ook *Overheidsingrijpen* kan betaling verhinderen als gevolg van maatregelen, handelen of beslissingen van een overheid anders dan moratorium, transferproblemen, conversieproblemen of force majeure.

Eigen risico bij de ekv

Bij een ekv is altijd sprake van een eigen risico voor de verzekerde. Het eigen risico is bij de traditionele¹⁰ ekv minimaal 5% voor commerciële risico's en minimaal 2% voor politieke risico's. Het maximaal gedekt percentage voor commerciële risico's is zodoende 95% en voor politieke risico's 98%. In de situatie dat de buitenlandse debiteur een overheidsinstantie is, valt in de praktijk het onderscheid tussen commerciële en politieke risico's niet te maken. Daarom is voor publieke debiteuren het commerciële en politieke eigen risico aan elkaar gelijk, namelijk 2%.

De redenen voor het hanteren van een eigen risico zijn als volgt:

- Uit standaardverzekeringstheorie volgt de noodzaak van een eigen risico om zogeheten *moral hazard* te voorkomen.
- Indien een bank een lening verstrekt, is het van groot belang dat de bank ook een serieuze toets op de kredietwaardigheid van de debiteur doet. Dit is de *core business* van banken en bovendien zijn zij de betrokken partij bij de lening overeenkomst met de debiteur.
- Het is voor de betrokken partijen aantrekkelijk dat in het geval dat er betalingsproblemen ontstaan, de bank, de exporteur en de verzekeraar gelijke belangen hebben. Via een eigen risico wordt veiliggesteld dat exporteur en/of bank handelen in het belang van de verzekeraar. Overigens zijn verzekerden onder de polis verplicht te handelen in het belang van de verzekeraar, maar een financiële prikkel in de vorm van een eigen risico helpt om dit veilig te stellen.

Procedure bij schade

Wanneer de afnemer om bepaalde redenen niet betaalt, dient eerst de wachtermijn te verstrijken. Deze bedraagt op de meeste landen drie maanden vanaf de vervaldag van de vordering van exporteur op debiteur. Binnen de wachtermijn dient de exporteur alsnog te proberen om de betaling te verhalen op de debiteur/klant/afnemer. De verzekerde exporteur heeft tevens een verplichting om betalingsachterstanden te melden bij ADSB zodat desgewenst ADSB samen met de verzekerde het pad kan bepalen om te incasseren.

Na het verstrijken van de wachtermijn kan de exporteur bij ADSB de gemiste betaling claimen. Wanneer de verzekerde voldoet aan de verzekeringsvoorwaarden en inderdaad recht heeft op schadevergoeding, dan vergoedt ADSB/de Staat het gedekte percentage. Vervolgens neemt ADSB/de Staat de vordering op de afnemer over, inclusief de bijhorende zekerheden. ADSB/de Staat probeert dan alsnog te incasseren. Indien dit lukt, krijgt de exporteur ook het eigen risico vergoed.

¹⁰ Sommige verzekeringsproducten kennen een afwijkend eigen risico omdat verschillende producten aan verschillende internationale kaders dienen te voldoen.

2.1.2 Liquiditeitsverruimende instrumenten

Liquiditeitsverruimende instrumenten ondersteunen export door te voorzien in werkkapitaal. Dit kan nodig zijn wanneer een exporteur al kosten maakt voordat een afnemer het exportgoed of de exportdienst zal betalen. Denk hierbij aan kosten voor materiaal, fabrieksruimtes of personeel. Zeker in het geval van lange fabricatieperiodes en/of kleinere exporteurs kunnen deze kosten een aanzienlijk beslag op het werkkapitaal leggen. Om exporteurs financieel te ondersteunen, biedt ADSB liquiditeitsverruimende instrumenten aan. De *Fair Calling Facility*, de zelfstandige contragarantie, de zelfstandige werkkapitaaldekking en de directe garantie kunnen de exporteur helpen aan het benodigde werkkapitaal. Zo dekt de zelfstandige werkkapitaaldekking het risico voor de bank dat de exporteur niet in staat is om het verschafte werkkapitaal terug te betalen. Alle liquiditeitsverruimende instrumenten worden verder toegelicht in bijlage 4.

Hoewel met deze producten voornamelijk Nederlandse risico's worden gelopen, wordt hiermee toch export gerealiseerd omdat de instrumenten ervoor zorgen dat exporteurs voldoende werkkapitaal hebben om het exportgoed of -dienst tot stand te laten komen. Aangezien ook andere exportkredietverzekeraars dergelijke producten aanbieden, is het aanbieden van liquiditeitsverruimende instrumenten tevens belangrijk voor de borging van een zo gelijk mogelijk internationaal speelveld.

Voor de liquiditeitsverruimende producten geldt dat de verzekerde, bijvoorbeeld de garantiestellende bank of de financier van het werkkapitaal, een eigen risico van 20% heeft wanneer de garantie terecht wordt opgevraagd. Dit is een hoog eigen risico in vergelijking met de exporteurs- en financieringspolis op buitenlandse kopers (2% á 5%). De verschillen in eigen risico stammen uit de verschillende kaders waaronder de producten zich scharen. De hogere dekkingpercentages die aangeboden kunnen worden voor de laatstgenoemde categorie stammen uit de *Arrangement*, terwijl liquiditeitsverruimende instrumenten dienen te voldoen aan de staatssteunregels van de Europese Unie (EU), die minimaal een 20% eigen risico voorschrijven.

2.2 Historie Nederlandse exportkredietverzekering

Sinds 1932 ondersteunt de Nederlandse staat Nederlandse exporteurs van kapitaalgoederen, internationaal opererende aannemingsbedrijven, banken en investeerders tegen risico's bij het zakendoen in het buitenland middels de ekv-faciliteit. In eerste instantie werd de Nederlandse staat gedreven door het indirecte belang om de werkgelegenheid te stimuleren ten tijde van een zware depressie met hoge werkloosheid. De overheid besloot om zich net als andere industrielanden garant te stellen voor export(kredieten) om het exporterende bedrijfsleven te ondersteunen. De uitvoering werd belegd bij de toenmalige NCM, de Nederlandsche Credietverzekering Maatschappij, een bedrijf dat zowel organisch als door fusies en overnames is gegroeid. Sinds 2008 is het een onderdeel van de verzekeringsgroep Atradius. ADSB is een zelfstandige nv binnen deze groep die als activiteit het uitvoeren van de ekv heeft. Daarnaast is ADSB ook uitvoerder van (onderdelen van) het *Dutch Good Growth Fund* (DGGF) en het *Dutch Trade and Investment Fund* (DTIF), twee regelingen die worden aangeboden door BZ en daarom buiten deze doorlichting vallen. ADSB bevindt zich binnen Atradius achter *Chinese walls* en deelt geen informatie over transacties en debiteuren met Atradius. ADSB kan wel volledig gebruik maken van de informatie, kennis en ervaring van Atradius. Sinds de start van de ekv-faciliteit in 1932 zijn de verantwoordelijkheden binnen de overheid en de verhouding tussen overheid en uitvoerder geregeld veranderd. Voor een verdere toelichting op de geschiedenis van de ekv wordt verwezen naar de vorige beleidsdoorlichting uit 2016.

Hoofdstuk 3. Beleidstheorie

Dit hoofdstuk schetst het theoretisch kader oftewel beleidstheorie van de ekv als beleidsinstrument. Daarbij wordt gebruik gemaakt van de algemene opzet voor beleidstheorieën. Paragraaf 3.1 zet uiteen hoe de beleidstheorie tot stand is gekomen. Paragraaf 3.2 gaat in op de doelstelling van begrotingsartikel 5. Paragraaf 3.3 legt uit waarom overheidsingrijpen theoretisch gezien gelegitimeerd is. Paragraaf 3.4 presenteert tot slot een schematische weergave van de beleidstheorie en licht deze toe.

3.0 Onderzoeksvragen

Het opstellen van de beleidstheorie vormt de basis voor de beantwoording van de volgende vragen uit de RPE:

- Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?
- Wat is de verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid?
- Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?

3.1 Achtergrond beleidstheorie

Om een goede evaluatie uit te kunnen voeren, is het van belang om inzicht te hebben in de beleidstheorie. De term 'beleidstheorie' duidt op de *overkoepelende* argumentatie achter de veronderstelde werking van beleidsinstrumenten. In feite is dit de ruggengraat van het beleid.

Hoewel de theorie achter beleid niet altijd expliciet wordt beschreven in een begrotingsartikel of andere officiële beleidsstukken, is de beleidstheorie vaak te reconstrueren op basis van beleidsteksten. Het is daarbij van belang om de achterliggende veronderstellingen over de bijdrage van het beleidsinstrument aan het beleidsdoel te doorgronden: waarom zal de interventie bijdragen aan het doel? In de beleidstheorie wordt ook aangegeven op basis van welke gronden beleidsinterventie legitiem is, door te beschrijven welke knelpunten of problemen om overheidsingrijpen vragen.

Met het opstellen van de beleidstheorie worden de volgende vragen beantwoord:

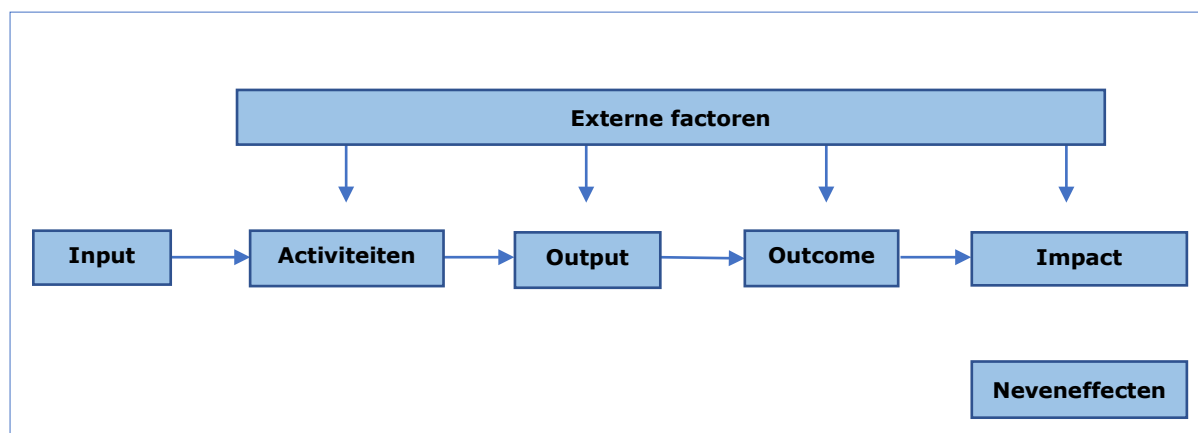
- Wat zijn de doelstellingen van het beleid?
- Hoe ziet het gevoerde beleid eruit?
- Welke beleidsinstrumenten worden ingezet?
- Wat is het veronderstelde verband tussen het beleid/beleidsinstrumenten en het behalen van het beleidsdoel?
- Waarom is overheidsingrijpen gelegitimeerd?

De beleidstheorie gaat op hoofdlijnen in op het ekv-beleid zodat het geheel overzichtelijk blijft. Hoofdstuk 5 geeft in aanvulling hierop een uitgebreidere beschrijving van de instrumenten, activiteiten en ontwikkelingen van het ekv-beleid, en toetst de beleidstheorie.

De beleidstheorie wordt weergegeven in de vorm van een schema waarin de veronderstelde verbanden tussen beleidsinstrumenten en doelen naar voren komen. Figuur 3.1 geeft de elementen weer waaruit die analyse is opgebouwd. De *input* in dit schema bestaat uit de mensen en middelen die worden ingezet om de doelen te bereiken. Deze inzet vormt de basis voor de te verrichten *activiteiten*. De activiteiten leiden tot *output* en deze output heeft als oogmerk om effecten te realiseren (*outcome* en *impact*). De output bestaat uit de producten en diensten van het beleid die nodig zijn om de beleidsdoelen te bereiken. De output wordt indien mogelijk uitgedrukt in meetbare eenheden. Onder impact wordt het effect op het uiteindelijke einddoel verstaan. *Outcomes* bevatten ook tussendoelen en neveneffecten op weg naar dat einddoel toe. Bij het realiseren van de output, outcome en impact moet tot slot worden voldaan aan bepaalde randvoorwaarden. In het geval van de ekv dient rekening te worden gehouden met zowel positieve als ongewenste neveneffecten waar

het beleid mee gepaard kan gaan. Bovendien zijn ook externe factoren relevant, welke invloed uitoefenen op de tussendoelen en het einddoel, maar die niet beïnvloedbaar zijn via beleid.

Figuur 3.1. Resultatenketen



Werkwijze opstellen beleidstheorie

De beleidstheorie is opgesteld en gevalideerd aan de hand van de onderstaande stappen.

- Het verzamelen van teksten die een indicatie geven van de redenen en doelen van het gevoerde beleid en van veronderstelde mechanismen waarop dit beleid is gebaseerd. De volgende bronnen uit de periode 2016 t/m 2021 zijn daarvoor geraadpleegd:
 - Beleidsdoorlichting ekv 2016.
 - Rijksbegroting en Jaarverslagen.
 - Jaarlijkse ekv monitor.
 - Diverse Kamerbrieven.
 - Diverse beleidsevaluaties.
 - Internationale regelgeving, nationale wet- en regelgeving en overeenkomsten met ADSB.
- Groeperen van teksten en het expliciet formuleren van veronderstellingen over verbanden tussen beleid en (tussen)uitkomsten (als het beleid is (x), dan leidt dit tot uitkomst (y)).
- Integreëren van het beleid en de doelstellingen in een schema en hypothesen over verbanden daartussen.
- Het toetsen van dit schema met de leden van de stuurgroep.

3.2 Doelstelling ekv

De begrotingsdoelstelling van artikel 5 is als volgt:

"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."

Zoals aangegeven in hoofdstuk 1, wordt met deze doelstelling feitelijk een onderliggend doel beoogd, namelijk het bevorderen van Nederlandse export, productie en werkgelegenheid. Dit wordt gezien als de hoofddoelstelling van de ekv. Binnen deze hoofddoelstelling heeft het kabinet verschillende subdoelstellingen die de bevordering van export ondersteunen (zie ook paragraaf 1.2, begrotingsartikel 5):

- Een internationaal gelijkwaardig speelveld.
- Additionaliteit van de ekv.
- Aansluiting bij de vraag van exporteurs, waaronder het mkb.
- Verhoging van het aantal groene transacties.
- Een effectieve uitvoering.

3.3 Motivering voor overheidsingrijpen

In deze paragraaf wordt ingegaan op de motivering voor overheidsingrijpen (RPE onderdeel B). Eerst wordt ingegaan op de positieve theoretische effecten van private en publieke ekv-instrumenten op export, bbp en werkgelegenheid. Daarna wordt ingegaan op het marktfalen dat plaatsvindt op de private verzekeringsmarkt en de wenselijkheid van een internationaal gelijkwaardig speelveld. In theorie is overheidsingrijpen gelegitimeerd wanneer sprake is van marktfalen of een ongelijkwaardig speelveld, en economisch verantwoord wanneer de maatschappelijke baten van overheidsingrijpen opwegen tegen de maatschappelijke kosten ervan. Tot slot wordt ingegaan op de aanbeveling van de onafhankelijk deskundige bij de marktfalen analyse in de vorige beleidsdoorlichting.

3.3.1 Theoretische effecten van ekv op export, bbp en werkgelegenheid

Theoretische effecten ekv op export

De literatuur benoemt verschillende manieren waarop publieke en private ekv-instrumenten de export kunnen bevorderen. Dit doen ekv-instrumenten door aan handel gerelateerde onzekerheid en kapitaalmarktfricties te verminderen, door de financiële ruimte van exporteurs en importeurs te vergroten, en door bij te dragen aan kennis over de kredietwaardigheid van importeurs. In box 3.1 worden deze effecten toegelicht.

Box 3.1 Theoretische effecten ekv op de export

De literatuur benoemt vier manieren waarop publieke en private ekv-instrumenten de export kunnen bevorderen.¹¹ In deze box wordt uitgelegd hoe deze beïnvloeding volgens de literatuur globaal loopt.

- Afname van aan handel gerelateerde onzekerheid. Betalingen die met export gepaard gaan, zijn vaak onzeker. Deze onzekerheid kan worden gereduceerd door informatie in te winnen over bijvoorbeeld debiteuren, een buitenlands juridisch systeem of politieke ontwikkelingen. Deze onzekerheid kan weliswaar ook zonder verzekering worden gereduceerd, maar een ekv verdeelt de bijbehorende kosten over verschillende klanten. Daardoor gaan de kosten voor de individuele exporteur omlaag, zijn betalingen die met export gepaard gaan minder onzeker en kan meer export plaatsvinden.
- Vermindering van kapitaalmarktfricties. Bij de financiering van exporttransacties kunnen fricties bestaan bij het verstrekken van bankleningen of in de financiële markt, zowel aan de kant van de exporteur als debiteur. In dat geval kan de verstrekker van financiering een ekv als voorwaarde stellen. Dit suggereert dat in landen met restrictieve banken of financiële markten de meerwaarde van een ekv groter is. Hierbij kan het gaan om een financieel systeem dat onvoldoende is ontwikkeld, zoals in opkomende of laag ontwikkelde economieën. Ook kan er sprake zijn van tijdelijke fricties in ontwikkelde landen, zoals tijdens een economische crisis waarbij de markt voor handelskredieten stagneert. Tegelijkertijd kan ook in de private verzekeringsmarkt sprake zijn van dergelijke fricties. Zo kan een economische recessie bijvoorbeeld een negatieve invloed hebben op het kapitaal van een private verzekeraar, waardoor de capaciteit van de verzekeraar om verzekeringen aan te bieden afneemt totdat het kapitaal weer is opgebouwd.
- Toename financiële ruimte exporteurs en debiteuren. Met een ekv kan een exporteur betere toegang krijgen tot kapitaal bij banken. Ekv-instrumenten kunnen immers dienen

¹¹ J. Lorie, Exportkredietverzekering bevordert internationale handel, Me Judice, 2019.

K.J.M. van der Veer: The private export credit insurance effect on trade, 2014, The Journal of Risk and Insurance, vol 82., No.3, p 603.

K.J.M. van der Veer: Loss shocks in export credit insurance markets: evidence from a global insurance group, 2017, The Journal of Risk and Insurance, vol. 86, No.1, 73-102.

als onderpand of comfort voor een banklening. De liquiditeit die op deze wijze wordt gecreëerd, geeft exporteurs meer mogelijkheden om te exporteren. Ook bij debiteuren ontstaat ruimte in de liquiditeit. Dit kan lopen via 2 kanalen. Ten eerste kan een ekv het mogelijk maken dat debiteuren goederen of diensten op rekening kunnen kopen bij een exporteur. Dit creëert financiële ruimte die debiteuren desgewenst kunnen aanwenden voor extra inkoop wat indirect kan zorgen voor extra export door Nederlandse exporteurs. Ten tweede kunnen debiteuren middels een ekv bancaire krediet aangaan met gunstigere financieringscondities waarmee extra financiële ruimte ontstaat bij de debiteur. Ook dit kan indirect zorgen voor meer Nederlandse export.

- Leereffecten. Verzekerde export kan ook onverzekerde export stimuleren. Ekv-instrumenten bieden exporteurs immers de mogelijkheid om zowel informatie te verkrijgen over de kredietwaardigheid van debiteuren, als vertrouwen in de handelsrelatie op te bouwen. Daarmee zou de noodzaak voor verzekering na een aantal transacties kunnen afnemen. Ook kan er een spillover effect naar andere exporteurs zijn. Zo kunnen andere exporteurs de verzekerde transactie zien als een positief signaal voor wat betreft de kredietwaardigheid van de debiteur. Als gevolg daarvan kunnen deze exporteurs bereid zijn handel te drijven met de betreffende debiteur zonder ekv.

Theoretische effecten van export op bbp en werkgelegenheid

In de economische wetenschap heerst de algemene consensus dat export leidt tot een hogere economische groei en werkgelegenheid. Volgens klassieke economen leidt export tot economische groei en werkgelegenheid via een verhoogde productiviteit van een land.¹² Dit is mogelijk omdat zowel comparatieve voordelen als schaalvoordelen (grotere afzetmarkt) kunnen leiden tot verbeterde allocatie van middelen.¹³ Bovendien zorgt export voor de nodige competitie, goed voor diverse technologische ontwikkelingen en innovatiekracht, en daarmee economische groei.¹⁴ Het positieve verband tussen export en economische groei en werkgelegenheid wordt door empirisch onderzoek bevestigd.¹⁵ Van een dergelijk verband hoeft overigens geen sprake te zijn in het geval van overheidsingrijpen wanneer dit zou leiden tot een minder optimale allocatie van productiefactoren. In dat geval zou een welvaartsverlies optreden.

De gedachte achter de ekv is dat welvaart verhogende exporttransacties die op de private markt niet verzekerd kunnen worden, met een publieke ekv wel tot stand kunnen komen. De ekv tracht namelijk marktfalen op de private verzekeringsmarkt op te lossen (zie 3.3.2) en bij te dragen aan een gelijkwaardig internationaal speelveld (zie 3.3.3). Met de ekv kunnen Nederlandse bedrijven daardoor meer exportorders verwerven zodat de Nederlandse export groeit. Naar verwachting heeft de ekv-faciliteit dus een positief effect op bbp en werkgelegenheid in Nederland via de bevordering van welvaart verhogende exporttransacties.

De toegevoegde waarde die in theorie tot stand komt met ekv-gedekte transacties zou zonder ekv overigens niet geheel verdwijnen. De hoeveelheden arbeid en kapitaal die nu worden ingezet voor transacties met ekv hebben immers alternatieve benuttingsmogelijkheden waarmee ook toegevoegde waarde gecreëerd kan worden. Niettemin zou naar verwachting wel welvaartsverlies ontstaan zonder ekv gezien het marktfalen dat de ekv tracht op te lossen, het gelijkwaardige internationale speelveld waar de ekv aan bijdraagt en de positieve relatie tussen export, efficiency en groei.

¹² A. Smith, *Wealth of Nations*, 1776.

¹³ E.g. D. Ricardo, *on the principles of political economy and taxation*, 1817.

¹⁴ B. Balassa, *Exports and Economic Growth: Further Evidence*. *Journal of Development Economics*, 5, 1978, p. 181-189.

¹⁵ H. Stólwijk, *Internationale handel economische groei en duurzaamheid*, CBS, *Internationaliseringsmonitor 2018-II*, 2011, p. 20.

3.3.2 Marktfalen op de verzekeringsmarkt

Een belangrijk motief voor overheidsingrijpen is marktfalen. Dit komt voor wanneer marktwerking niet leidt tot een optimale uitkomst en volledige benutting van kansen op transacties die tot wederzijds voordeel leiden. Overheidsingrijpen middels herinrichting van de markt kan in dat geval leiden tot een hogere welvaart.

Vormen van marktfalen op de private verzekeringsmarkt

Op de verzekeringsmarkt is sprake van marktfalen in de vorm van moreel wangedrag¹⁶ en averechtse selectie¹⁷, beiden veroorzaakt door asymmetrische informatie. Deze vormen van marktfalen spelen op zowel de private als publieke verzekeringsmarkt.

Bij asymmetrische informatie beschikt de ene partij, veelal de aspirant verzekerde, over meer informatie dan de andere partij, veelal de verzekeraar. Door moreel wangedrag vertonen partijen veranderd gedrag wanneer zij eenmaal verzekerd zijn, bijvoorbeeld wanneer de kredietwaardigheid van een buitenlandse afnemer voor de exporteur niet veel verschil maakt wetende dat het betalingsrisico verzekerd is. Door averechtse selectie ontstaat een negatieve spiraal in de zin dat verzekerden vooral slechte risico's ter verzekering aanbieden, zodat verzekeraars gedwongen zijn om de premie te verhogen, zodat de premie voor verzekerden alleen nog aantrekkelijk is voor de nog slechtere risico's, enzovoort. In de meest ongunstige situatie komt de verzekeringsmarkt helemaal niet tot stand.

Oplossingen voor marktfalen op de private verzekeringsmarkt

Private verzekeringsmaatschappijen nemen doorgaans diverse maatregelen om asymmetrische informatie en daarmee moreel wangedrag en averechtse selectie te voorkomen. Zo hanteren verzekeringsmaatschappijen standaard een eigen risico voor de verzekerde. Daarnaast verzamelen verzekeraars informatie over aspirant-verzekerden, hanteren zij premiedifferentiatie onder verzekerden en/of voeren ze een bonus-malussysteem in.¹⁸ De overheid kan dit niet beter dan de private verzekeringsmarkt. Een belangrijk deel van het marktfalen is daarmee op te lossen door de private verzekeringsmarkt zelf.¹⁹

Een deel van het marktfalen is echter niet oplosbaar

De private verzekeringsmarkt kan echter niet alle vormen van marktfalen oplossen. Ten eerste lukt het de private verzekeringsmarkt niet altijd om asymmetrische informatie te mitigeren. Een probleem kan zijn een gebrek aan vertrouwelijke informatie over afnemer, land of gemelde schade. Hoe langer de looptijd van een transactie, hoe hoger het gebrek aan informatie zal zijn. Immers, hoe langer de looptijd, hoe moeilijker te voorspellen of overheidsmaatregelen genomen zullen worden of de debiteur budgettaire problemen zal ervaren. Voor een verzekeraar heeft dit gebrek aan betrouwbare informatie als gevolg dat het risico van de transactie niet goed geprijsd kan worden. De normale reactie van een verzekeraar is dan dat de verzekering niet wordt aangeboden. In theorie kan dit probleem worden afgevangen met een verhoogde premie, maar uit de praktijk blijkt niet de premie maar het dekkingsbeleid het belangrijkste risicobeheersingsinstrument van private verzekeraars.²⁰

Ten tweede is risicospreiding voor een private verzekeraar noodzakelijk maar dat is vrijwel onmogelijk bij een beperkt aantal grote transacties met ook nog eens gecorreleerde risico's²¹ waar de ekv zich door kenmerkt. Wanneer (geregeld) relatief grote schades moeten worden uitgekeerd, staat de continuïteit van een verzekeraar immers op het spel. Bestaande private verzekeraars zijn

¹⁶ Ook wel bekend als "*moral hazard*".

¹⁷ Ook wel bekend als "*adverse selection*".

¹⁸ Beloningsstelsel waarmee verzekeraars schadevrije perioden belonen.

¹⁹ Ook de Staat neemt dergelijke maatregelen om de gevolgen van asymmetrische informatie te mitigeren.

²⁰ K.J.M. van der Veer: Loss shocks in export credit insurance markets: evidence from a global insurance group, 2017, The Journal of Risk and Insurance, vol. 86, No.1, 73-102.

²¹ Deze hebben gelijktijdig gevolgen voor de meeste risico's in de portefeuille van een exportkredietverzekeraar. Denk hierbij aan macro-economische risico's als het instorten van grondstoffenprijzen of het ontstaan van internationale conflicten.

waarschijnlijk onvoldoende gekapitaliseerd voor het verzekeren van grote individuele risico's zoals die door publieke exportkredietverzekeraars worden verzekerd.²² Dit maakt dat private verzekeraars terughoudend zijn met het verzekeren van dergelijke risico's.

Ten derde kan het minder aantrekkelijk zijn voor private verzekeraars om een transactie te verzekeren als transactiekosten relatief hoog zijn omdat hiermee minder winst te behalen is. Dit geldt met name voor het mkb omdat de verhouding tussen kosten en baten bij kleine transacties minder gunstig is dan bij grote transacties.²³ Omdat een verzekeraar zijn capaciteit eerder zal inzetten voor de meer winstgevende activiteiten, kan het voorkomen dat kleinere mkb-transacties die op zichzelf welvaart verhogend zijn niet verzekerd kunnen worden op de private verzekeringsmarkt.

De publieke ekv kan het gat dichten dat de private markt achter laat

Een overheid kan grote individuele en gecorreleerde risico's beter verzekeren dan marktpartijen. De continuïteit van een overheid komt immers niet in gevaar wanneer plots grote schades moeten worden uitgekeerd. Ook heeft de overheid meer ruimte dan de private markt om een rol te vervullen in de verzekering van kleinere wat minder winstgevende maar wel welvaart verhogende mkb-transacties. Dit is omdat de overheid geen winststreven en geen kapitaalrestricties heeft. Verder is een overheidsverzekeraar vaak beter in staat dan een private verzekeraar om een publieke debiteur te bewegen tot betaling door bijvoorbeeld de mogelijkheid om diplomatieke kanalen in te zetten, politieke druk uit te oefenen of via de Club van Parijs (CvP). Wanneer een debiteurland acute betalingsproblemen ervaart en lid is van de CvP wordt in de CvP gezamenlijk met het land onderhandeld over een nieuw terugbetalingsschema dat enerzijds het desbetreffende land weer op een houdbare schuld moet brengen en anderzijds een maximale terugbetaling aan alle crediteurlanden in de Club moet waarborgen. Doordat overheden vaak beter in staat zijn dan private verzekeraars om geleden schades te recupereren is de *expected loss* voor een overheid kleiner dan voor een private verzekeraar en verbetert de business case. Bovendien is een overheid beter in staat dan een private partij om lang op terugbetaling van schades te wachten.

Door de verschillende vormen van marktfalen die hierboven zijn beschreven, wordt een bepaald deel van de risico's niet door de private verzekeringsmarkt verzekerd. In dat geval is overheidsingrijpen gelegitimeerd in de vorm van het aanbieden van een publieke ekv door overheden en publieke exportkredietverzekeraars. De ekv verzekert daarom exporttransacties die door een combinatie van omvang van het bedrag, looptijd van het exportkrediet of risico van de debiteur of bestemmingsland niet op de private verzekeringsmarkt verzekerd kunnen worden. Via een publieke ekv kunnen deze transacties die wel belangrijk zijn voor de economie en werkgelegenheid, toch tot stand komen.

3.3.3 Internationaal gelijkwaardig speelveld

Naast marktfalen is ook een internationaal gelijkwaardig speelveld een belangrijk motief voor overheidsingrijpen. Een gelijkwaardig speelveld is van belang voor een optimale allocatie van productiefactoren en daarmee voor de welvaart. Als transacties tot stand komen door een verschil in de verzekeringsvoorwaarden tussen landen in plaats van de concurrentieverhoudingen tussen bedrijven, worden productiefactoren namelijk niet gealloceerd naar de meest efficiënte bedrijven en vindt vanuit internationaal perspectief welvaartsverlies plaats. Voor individuele landen kan het niettemin welvaart verhogend zijn om verzekeringsvoorwaarden zo gunstig mogelijk te maken en daarmee de concurrentiepositie te versterken. Internationale regels en afspraken over verzekeringsvoorwaarden zijn daarom van belang om een gelijk internationaal speelveld te bewaken

²² Onderzoek van Koen van der Veer suggereert dat sprake is van kapitaalrestricties in de private verzekeringsmarkt. Een grote verliesshok in een bepaald land heeft namelijk ook invloed op de verzekering van export naar andere landen die niet zijn geraakt door de schok.

K.J.M. van der Veer: Loss shocks in export credit insurance markets: evidence from a global insurance group, 2017, The Journal of Risk and Insurance, vol. 86, No.1, 73-102.

²³ Enerzijds zijn informatiekosten vaak hoger omdat over individuele mkb-bedrijven minder informatie publiekelijk beschikbaar is in vergelijking met het grootbedrijf. Het is mede daardoor relatief kostbaar om een goede risico inschatting te maken van een individueel mkb bedrijf. Anderzijds zijn de baten vaak lager omdat transacties van mkb bedrijven doorgaans een kleinere omvang hebben.

(zie paragraaf 3.4: schematische weergave beleidstheorie en onderbouwing) en een *race-to-the-bottom* te voorkomen.

Wanneer Nederland geen gebruik zou maken van de ruimte die internationale afspraken bieden en minder ekv-instrumenten zou aanbieden dan het buitenland, zou een concurrentienadeel ontstaan voor Nederlandse exporteurs. Buitenlandse concurrenten kunnen met ekv immers een product leveren met betere financieringsvoorwaarden of een lagere prijs. Het is aannemelijk dat Nederlandse exporteurs dan stoppen met het aanbieden van het product of de dienst waarvoor geen ekv meer beschikbaar is, of dat zij hun productie verplaatsen naar een land waar nog wel ekv wordt aangeboden. Dit bleek bijvoorbeeld in 2015 in de Verenigde Staten; het Amerikaanse Congres weigerde budget ter beschikking te stellen voor de Amerikaanse exportkredietverzekeraar US-EXIM, en kort daarop maakte General Electric bekend productiefaciliteiten te gaan verplaatsen naar Canada vanwege de beschikbaarheid van exportfinanciering. Indien Nederland als enige land de ekv zou beperken, zal naar verwachting de Nederlandse economie en welvaart er dus onder leiden. Het is daarom van belang zoveel mogelijk aansluiting te zoeken bij het beleid van andere exportkredietverzekeraars. Daarmee kan een internationaal gelijkwaardig speelveld ook een legitieme reden zijn om in Nederland publieke verzekeringen aan te bieden die ook op de private markt tot stand hadden kunnen komen tegen een hogere prijs. Indien zou blijken dat internationale afspraken de private verzekeringsmarkt deels verstoren, is het van belang dat Nederland zich inzet voor aanpassing van deze afspraken.

3.3.4 Opgvolging aanbeveling marktfalen analyse vorige beleidsdoorlichting

Over de marktfalen analyse uit de vorige beleidsdoorlichting uit 2016, concludeerde de onafhankelijk deskundige in dienst van het CPB het volgende:

“De onderbouwing van de legitimatie van overheidsingrijpen op deze markt is een welkome toevoeging op de eerdere beleidsdoorlichtingen van de exportkredietverzekering. Naar mijn mening kan de voorliggende analyse nog worden uitgebreid met een aanvullende analyse waaruit blijkt dat een exportkredietverzekering inderdaad het best passende overheidsinstrument is om de geïdentificeerde uitingen van marktfalen het efficiëntst te adresseren. In het verlengde daarvan kan de onderbouwing verder worden gecompleteerd door de toewijzingscriteria van de exportkredietverzekering en de uitingen van marktfalen aan elkaar te relateren.”²⁴

In reactie stelde toenmalig staatssecretaris van Financiën dat hoewel het advies een interessante maar enigszins theoretische invalshoek biedt, Nederland de ekv-faciliteit moet blijven aanbieden met het oog op de noodzaak van het bereiken van een zo gelijk mogelijk internationaal speelveld.²⁵ Reden hiervoor is dat vrijwel alle ontwikkelde landen en ook steeds meer opkomende economieën een publieke ekv aanbieden.

Vanuit een theoretische invalshoek kan wel worden verkend of de ekv het best passende instrument is om het marktfalen te adresseren. Mocht dit niet zo zijn, dan zou de beleidsinzet van de Nederlandse overheid in internationale gremia gericht moeten zijn op aanpassing van het instrument. Een verzekering past bij het type knelpunt dat exporteurs en financiers ervaren, namelijk te hoge risico's. De ekv dekt bovendien alleen die risico's af die de private verzekeringsmarkt niet wil verzekeren. Ook kost het de Nederlandse staat alleen geld als leningen niet terugbetaald worden en ontvangt de Staat hiervoor een kostendeekkende premie. De overheid heeft ook andere instrumenten tot zijn beschikking om beleidsdoelen te bereiken. Denk daarbij bijvoorbeeld aan wetgeving, subsidies en belastingen. Het subsidiëren van export of het verlagen van belastingen van exporteurs kan weliswaar bijdragen aan export van bedrijven, maar sluit niet goed aan op het specifieke marktfalen, is beperkt door internationale regelgeving en kost de overheid geld. Ook wetgeving sluit niet aan op het betreffende marktfalen. Daarmee zijn dit geen goede alternatieven voor een verzekering.

²⁴ Bijlage 785981 bij Kamerstuk 31935, nr. 32.

²⁵ Kamerstuk 31935, nr. 32.

Om te voorkomen dat de ekv verhindert dat een commerciële verzekering op de markt tot stand komt, is de "afbakening verzekeringsactiviteiten staat" opgezet. Hierin wordt vastgesteld welke risico's door de markt verzekerd kunnen worden en waar de Staat zich dus niet mee bezig wil houden. Deze afbakening is gebaseerd op het marktfalen in de private verzekeringsmarkt. In paragraaf 5.5 wordt de afbakening verder toegelicht en wordt getoetst in hoeverre de toewijzingscriteria aansluiten bij het marktfalen.

3.4 Schematische weergave beleidstheorie en onderbouwing

Het schema in figuur 3.2 toont op vereenvoudigde wijze de effectketen van input naar impact. In het verloop van deze paragraaf volgt per element een toelichting. Daarbij wordt ook ingegaan op veronderstellingen die ten grondslag liggen aan de verbanden die in het schema worden getrokken. Wanneer alle verbanden en veronderstellingen juist zijn en de keten van de beleidstheorie afgerond wordt, is het plausibel dat de overheid de beoogde output, outcome en impact realiseert.

Box 3.2 Veronderstellingen bij afbeelding 2

Veronderstellingen om te komen van input naar activiteiten (A):

- Het juridische kader en de afspraken tussen ADSB en de ministeries zijn helder en uitvoerbaar.
- Ekv productenassortiment sluit in voldoende mate aan bij de vraag.
- Ekv productenassortiment sluit in voldoende mate aan bij de groene transitie.
- Ekv productenassortiment is aanvullend aan de markt.
- Zoveel mogelijk internationaal gelijkwaardig speelveld.
- Voldoende capaciteit en prikkelwerking ADSB.
- Goede criteria en randvoorwaarden voor inschatting risico's en aanpassing hiervan indien nodig.

Veronderstellingen om te komen van activiteiten naar output (B):

- ADSB is in staat om tijdig en juist ekv toe te kennen.
- Het Verzekeringscomité is in staat om tijdig en juist verzekeringsaanvragen te beoordelen.

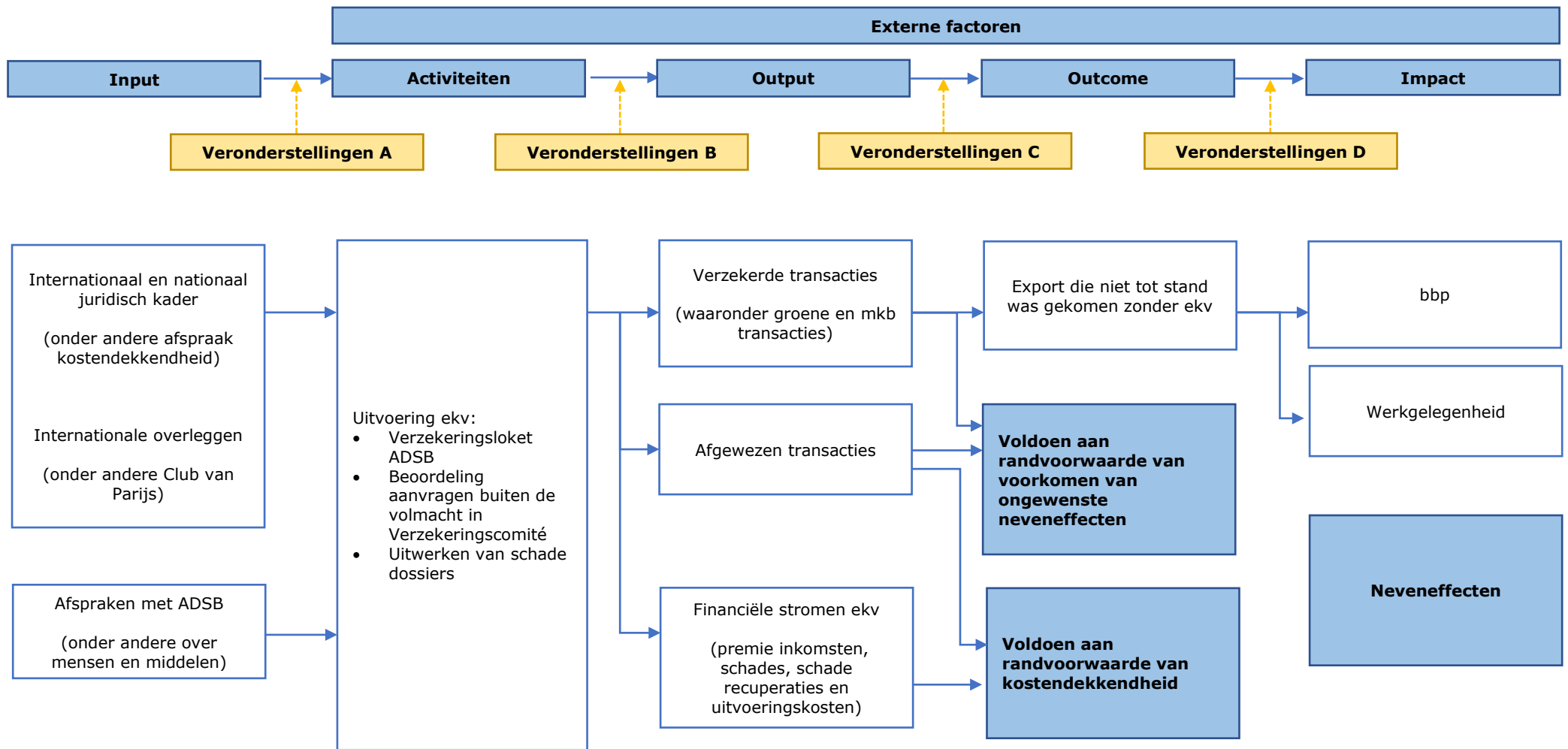
Veronderstellingen om te komen van output naar outcome (C):

- Exportkredietverzekeringen zijn een geschikt instrument om de export te ondersteunen.
- Zonder overheidssteun vindt de ekv-gedekte export niet plaats, omdat bedrijven deze export en de bijbehorende op de private markt onverzekerbare risico's als risicovol ervaren.

Veronderstellingen om te komen van outcome naar impact (D):

- Meer export leidt tot een hoger bbp.
- Meer export vergroot de werkgelegenheid.

Figuur 3.2. Effectenketen artikel 5²⁶



²⁶ Zie box 3.1 voor uitleg bij de veronderstellingen A t/m D.

3.4.1 Input

Om het doel van artikel 5 van de begroting van FIN te bereiken, wordt (internationale) wet- en regelgeving ingezet om betalingsrisico's te verzekeren en garanties af te geven die zijn verbonden aan Nederlandse export en investeringen in het buitenland. Daarnaast worden afspraken gemaakt met de uitvoerder ADSB en worden mensen en middelen ingezet om die doelen te bereiken.

Internationaal en nationaal juridisch kader en internationale overleggen

Internationaal kader

Er is een getrappt internationaal afsprakenkader opgesteld.

- Wereldhandelsorganisatie (WTO). De WTO verbiedt het verstrekken van exportsubsidies, tenzij een internationaal verdrag wordt gesloten door minimaal twaalf leden van het WTO-verdrag. Met de *Arrangement* (zie hieronder) wordt voldaan aan deze voorwaarde.
- Arrangement. De *Arrangement* on officially supported export credits (hierna: *Arrangement*) is een gentlemen's agreement die voorziet in een internationaal gelijkwaardig speelveld door regels te stellen voor ekv-instrumenten en exportgaranties, directe financiering en rentesteun.²⁷ Voor sommige sectoren geldt daarbij een apart regime. Belangrijke afspraken uit de *Arrangement* zijn de gedetailleerde voorwaarden waaraan exportkredieten moeten voldoen, betrekking hebbende op minimumpremies, maximumlooptijden van krediet en betalingsvoorwaarden. Een belangrijke eis daarbij is dat de ekv op lange termijn tenminste kostendekkend moet worden aangeboden.
- EU-verordening. In de EU-verordening 1233/2011 zijn de afspraken uit de *Arrangement* omgezet in EU-regelgeving en daarmee juridisch bindend voor de EU-lidstaten.
- Staatssteunkader. Niet alle onderdelen van het ekv-instrumentarium zijn gereguleerd in de *Arrangement* en in de EU-verordening. Voor die onderdelen is het Europees staatssteunkader relevant en de interpretatie hiervan door de Europese Commissie. Een belangrijke mededeling in dit kader is de Mededeling Kort. Exportkredieten met een looptijd onder de twee jaar vallen niet onder de *Arrangement*. De EU heeft daarom in de Mededeling Kort regels hiervoor opgenomen, waaronder een lijst met landen die 'marketable' zijn en dus alleen door de private markt bediend mogen worden. Ook de Garantiemededeling van de Europese Commissie is relevant. Onder de garantiemededeling worden bepaalde garanties geacht geen staatssteun te vormen. Belangrijkste voorwaarden daarvoor zijn een maximale dekking van 80% en een marktconforme premie.
- OESO-aanbevelingen. In OESO²⁸-verband zijn daarnaast afspraken gemaakt over de toetsing van milieu- en sociale aspecten ter voorkoming van onaanvaardbare risico's voor mens, dier en milieu (de *Common Approaches*), duurzaam lenen en over de toetsing van omkopingsrisico's (*Recommendation on bribery on officially supported export credits*). Deze afspraken zijn juridisch niet bindend, maar Nederland houdt zich wel aan deze regels.

Internationale overleggen

Het internationale juridische kader is dynamisch in de tijd. Om Nederlandse exporteurs en hun financiers internationaal onder gelijke voorwaarden te laten concurreren, wordt door Nederland in verschillende internationale gremia overlegd over export ondersteunende maatregelen (zie 5.3). Nederland oefent in deze overleggen invloed uit op de voorwaarden waaronder ekv-instrumenten mogen worden verstrekt volgens het internationale kader. Een belangrijk internationaal gremium is ook de CvP. Dit is een informele overlegstructuur van een groep van crediteurlanden, die als doel heeft om gecoördineerd houdbare oplossingen te vinden voor betalingsproblemen van debiteurlanden (zie 6.3.3: Voorkomen van transacties die een significant risico met zich meebrengen op de schuldhoudbaarheid van een land).

²⁷ Deelnemers aan de *Arrangement* zijn: Australië, Canada, de EU, Japan, Korea, Nieuw Zeeland, Noorwegen, Zwitserland, Turkije, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten.

²⁸ Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling of OECD in het Engels.

Nationaal kader

De internationale wet- en regelgeving is geïmplementeerd in een nationaal juridisch kader:

- Kaderwet. In de Kaderwet Financiële Verstrekkings is de bevoegdheid geregeld van de minister van Financiën om, in overeenstemming met de minister voor BHOS, verzekeringen af te sluiten en garanties af te geven ter dekking van risico's verbonden aan het handels- en dienstenverkeer van ondernemers met landen buiten Nederland en verzekeringen af te sluiten met ondernemers ter dekking van niet-commerciële risico's verbonden aan investeringen van ondernemers in landen buiten Nederland. Daarnaast is in de Kaderwet opgenomen dat de minister van Financiën, in overeenstemming met de minister voor BHOS, zorg draagt voor een optimaal beheer en goede spreiding van de financiële risico's die hieruit voortvloeien voor de Staat.
- Begrotingswet. De administratie en verantwoording van risico's van de ekv vindt plaats vanuit artikel 5 van de begroting van FIN. Jaarlijks wordt vastgesteld tot welk bedrag aan nieuwe verplichtingen mag worden aangegaan (het garantieplafond) en welke uitgaven en inkomsten voor het komende jaar worden verwacht. De Begrotingsdoelstelling is *"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 Begrotingsdoelstelling kent daarmee een iets andere formulering dan de Kaderwet.
- Ministeriële regelingen. Onder de Kaderwet vallen drie ministeriële regelingen: de Regeling Uitvoering EKI, de Regeling Investeringsverzekering en de Regeling Rijkscommissie voor export. Hierin staan nadere regels voor de uitvoering van exportkrediet- en investeringsverzekeringsfaciliteiten van de Staat en voor inrichting van de Rijkscommissie. In de vorige beleidsdoorlichting is aanbevolen om de Regeling Investeringsverzekering te schrappen en te integreren in de Regeling Uitvoering EKI, maar deze aanbeveling is niet geïmplementeerd. Ook is de Regeling uitvoering EKI gedateerd (2010) en niet in lijn gebracht met de Kaderwet na de wijziging van de Kaderwet in 2015.
- Overig gepubliceerd beleid. Naast de Kaderwet en ministeriële regelingen is er beleid dat is gepubliceerd op de website van ADSB en/of is gedeeld met de Tweede Kamer. Dit betreft bijvoorbeeld het mvo beleidsdocument, de beleidsverklaring dierenwelzijn, de beleidsverklaring mensenrechten en het transparantiebeleid.
- Handboek Administratieve Organisatie (AO). In het AO van de afdeling EKI worden alle afspraken omtrent de ekv vastgelegd. Het AO wordt onderverdeeld in drie boeken: I Formele grondslag; II Beleidshandboek (BHB); en III Processen en Procedures. Boek I geeft het internationale en nationale wettelijk kader weer waarin de ekv opereert en bevat afspraken uit juridische contracten in het kader van de samenwerking tussen het ministerie, ADSB en andere exportkredietverzekeraars. In boek II is het ekv productenassortiment opgenomen dat wordt aangeboden en de randvoorwaarden waaronder ADSB verzekeringen mag afgeven (het beleid). Deze randvoorwaarden hebben onder meer betrekking op het risicomangement, de premiestelling, het mvo-beleid, het beleid ten aanzien van anti-omkoping, het beleid voor het recupereren van geleden schades en het beleid om de aanvullende waarde van de ekv aan de markt te waarborgen. Tot slot zijn in boek III de processen en procedures vastgelegd voor de uitvoering van het in boek II vastgestelde beleid (de bedrijfsvoering).

Het nationale juridische kader is dynamisch in de tijd. Een expliciet onderdeel van het ekv-beleid is productontwikkeling en het bijstellen van de randvoorwaarden voor de afgifte van verzekeringen. Het AO kan op ieder moment worden aangepast, zolang de wijzigingen binnen de internationale en nationale wet- en regelgeving passen. Daardoor kan direct worden gereageerd op wijzigingen in risico's, kunnen aanpassingen in internationale wet- en regelgeving worden geïmplementeerd en kan worden ingespeeld op beleidsmatige doelen, signalen van stakeholders en ontwikkelingen in de maatschappij en bij buitenlandse exportkredietverzekeraars. Een systematisch kader voor beoordeling van nieuwe producten en evaluatie van bestaande producten ontbreekt echter.

Afspraken met de uitvoerder ADSB

Met ADSB zijn afspraken gemaakt over de uitvoering van de ekv:

- Samenwerkingsovereenkomst. In de samenwerkingsovereenkomst zijn op hoofdlijnen de werkzaamheden vastgelegd die ADSB dient uit te voeren als het loket voor de Nederlandse ekv. ADSB geeft als uitvoerder in naam en voor rekening en risico van de Staat polissen en garanties aan Nederlandse exporteurs, investeerders en financiers van export en investeringen af (inclusief het afwikkelen van schadeclaims en het voeren van incasso-activiteiten), waarbij de Staat optreedt als verzekeraar. Daarnaast geeft ADSB advies aan de Staat over de voorwaarden van deze polissen en garanties alsmede over het beleid in dit kader. Tot slot ondersteunt ADSB de Nederlandse staat bij het sluiten van multilaterale schuldenregelingen en bilaterale schuldenakkoorden. ADSB zorgt dat het handelt in overeenstemming met het handboek Administratieve Organisatie.
- Vergoedingsovereenkomst. De vergoedingsovereenkomst legt vast welke vaste en variabele vergoeding ADSB van FIN ontvangt voor de uitvoering van zijn taken en het behalen van resultaten. De vergoedingsovereenkomst wordt om de paar jaar aangepast. Een belangrijk onderdeel van de huidige vergoedingsovereenkomst is het toekennen van een prestatievergoeding als het aantal groene en mkb transacties jaarlijks met 15% stijgt met 2020 als ijkpunt.

Veronderstellingen om te komen van bovenstaande input naar activiteiten (A):

- Heldere kaders. De wet- en regelgeving en de afspraken tussen ADSB en de ministeries zijn helder en uitvoerbaar.
- Ekv productenassortiment sluit in voldoende mate aan bij de vraag. De producten en voorwaarden voorzien in de vraag van het bedrijfsleven (en in het bijzonder het mkb) binnen de ruimte die het internationale en nationale juridische kader biedt. De ondersteuning is crisisbestendig en houdt stand tijdens een crisis zoals de coronacrisis.
- EKV productenassortiment sluit in voldoende mate aan bij de groene transitie. De producten en voorwaarden faciliteren groene transacties.²⁹
- EKV productenassortiment is aanvullend aan de markt. Er worden geen producten aangeboden waar de private verzekeringsmarkt al in voorziet.
- Zoveel mogelijk internationaal gelijkwaardig speelveld. Er is sprake van een internationaal gelijkwaardig speelveld. Dat betekent dat Nederlandse exporteurs onder gelijke voorwaarden kunnen concurreren met bedrijven in het buitenland en dat zij geen transacties mislopen doordat verzekeringsmogelijkheden in Nederland minder gunstig zijn.
- Voldoende capaciteit en prikkelwerking ADSB. ADSB ontvangt voldoende middelen om zijn werkzaamheden uit te voeren en wordt geprikkeld om resultaten te behalen.
- Goede criteria en randvoorwaarden voor inschatting risico's en aanpassing hiervan indien nodig. De financiële risico's, milieu en sociale risico's, risico's op omkoping, reputatierisico's, landenrisico's en risico's op schuldhoudbaarheidsproblematiek worden juist geïdentificeerd en ingeschat met de criteria en randvoorwaarden in het handboek AO. Als criteria en randvoorwaarden niet meer goed aansluiten bij de risico's of er is een wijziging in wat acceptabel wordt geacht, worden deze aangepast.

3.4.2 Activiteiten

Om te zorgen dat de doelstelling van artikel 5 wordt behaald, worden er verschillende activiteiten uitgevoerd. Deze activiteiten zijn gebaseerd op en vinden plaats binnen het internationale en nationale juridische kader en de afspraken met ADSB (de "input").

Uitvoering ekv

- Verzekeringsloket. ADSB is het verzekeringsloket voor exporteurs en banken. Dit houdt in dat ADSB verzekeringsaanvragen beoordeelt, premies int, schade uitkeert en incasso voert. Dit doet ADSB binnen de randvoorwaarden die zijn vastgesteld. Daarbij is aandacht voor een goede

²⁹ Let wel dat vergroening in de periode 2016 t/m 2021 pas in een laat stadium is opgenomen als doelstelling van de Staat. Hier dient rekening mee te worden gehouden bij het toetsen van de doelstelling over de gehele periode 2016 t/m 2021.

dienstverlening. Dat houdt in dat ADSB zijn klanten informeert, adviseert en zorgt voor een snel, voorspelbaar en zo eenvoudig mogelijk proces. Daarnaast identificeert ADSB gericht kansen en boort het nieuwe doelgroepen aan, met name op het terrein van duurzame export en export door mkb. Tot slot gaat ADSB over de administratie en rapporteert het aan de ministeries. Verzekeringsaanvragen van (relatief-) beperkte omvang en risico handelt ADSB zelfstandig af onder een afgegeven volmacht. Dit betreft meer dan de helft van de aanvragen. FIN voert ter controle elk jaar een ex-post controle uit bij ADSB over de aanvragen die onder de volmacht zijn afgedaan.

- Beoordelen van aanvragen buiten de volmacht. Aanvragen buiten de volmacht worden behandeld in het Verzekeringscomité waarin FIN (voorzitter), BZ en ADSB zijn vertegenwoordigd. ADSB levert hiervoor een advies aan.
- Uitwerking en afhandeling van schadedossiers. ADSB kijkt bij dreiging van schade of er mogelijkheden zijn om schade af te wenden of te beperken. Wanneer schade is uitgekeerd wordt getracht debiteuren alsnog te bewegen tot betaling. FIN en BZ nemen deel aan multilaterale en bilaterale schuldenonderhandelingen. De CvP vormt in dit kader het belangrijkste gremium. Dit met als doel geleden schade te recupereren. ADSB ondersteunt de Staat bij de voorbereiding van deze onderhandelingen en neemt soms ook deel aan deze onderhandelingen.

Veronderstellingen om te komen van bovenstaande activiteiten naar output (B):

- ADSB is in staat om tijdig en juist ekv-verzekeringen toe te kennen.
- Het Verzekeringscomité is in staat om tijdig en juist verzekeringsaanvragen te beoordelen.

3.4.3 Output

De activiteiten uit paragraaf 1.3.2 leiden tot output. Dit zijn de producten en diensten van het beleid die worden gerealiseerd als de activiteiten succesvol worden uitgevoerd.

Gerealiseerde producten en diensten

- Verzekerde transacties. ADSB verzekert transacties die niet op de private markt verzekerd kunnen worden. Er is geen concreet kwantitatief doel vastgesteld voor het totaal aantal verzekerde transacties omdat de ekv een vraaggestuurd instrument is. Als voldaan wordt aan de veronderstellingen, wordt aangenomen dat het aantal verzekerde transacties optimaal is. Voor het aantal groene en mkb transacties is het doel dat deze vanaf 2021 jaarlijks met 15% stijgen met 2020 als ijkpunt.
- Afgewezen transacties. Transacties die niet voldoen aan de gestelde eisen worden afgewezen.
- Premieontvangsten en schaderecuperaties. De premieontvangsten en schaderecuperaties dekken de kosten van de ekv.

Veronderstellingen om te komen van bovenstaande output naar de outcome (C):

- Ekv-instrumenten zijn een geschikt instrument om de export te ondersteunen.
- Zonder overheidssteun vindt de ekv-gedekte export niet plaats, omdat bedrijven deze export en de bijbehorende op de private markt onverzekerbare risico's als risicovol ervaren.

3.4.4 Outcome

De ekv heeft als doel export tot stand te brengen die zonder de ekv niet tot stand was gekomen. Wanneer wordt voldaan aan de veronderstellingen uit voorgaande paragrafen, is het plausibel dat dit doel wordt gerealiseerd. In paragraaf 3.3 is vanuit een theoretisch perspectief uitgelegd op welke wijze de ekv export kan ondersteunen en waarom de door ekv verzekerde export zonder overheidssteun niet plaatsvindt.

Veronderstellingen om te komen van bovenstaande outcome naar de impact (D):

- Meer export leidt tot een hoger bbp.
- Meer export vergroot de werkgelegenheid.

3.4.5 Impact

Wanneer de outcome wordt gerealiseerd en aan de veronderstellingen wordt voldaan, is het plausibel dat de ekv leidt tot economische groei en werkgelegenheid. In paragraaf 3.3 is vanuit een theoretisch perspectief ingegaan op de relatie tussen export, economische groei en werkgelegenheid.

3.4.6 Randvoorwaarden

Het voldoen aan randvoorwaarden is een belangrijk beleidsmatig aandachtspunt in het ekv-beleid. Bij het realiseren van de outcome en impact moet worden voldaan aan de volgende randvoorwaarden:

- Kostendekkendheid. In internationale afspraken is vastgelegd dat de ekv ten minste kostendekkend moet worden aangeboden op middellange termijn. In dit kader is internationaal ook een minimumpremiesystematiek afgesproken. In de begroting van FIN wordt jaarlijks gerapporteerd in hoeverre aan deze doelstelling is voldaan.
- Voorkomen van ongewenste neveneffecten. In lijn met onder meer de OESO-aanbevelingen is afgesproken dat de volgende ongewenste neveneffecten voorkomen dienen te worden:
 - Voorkomen onaanvaardbare effecten voor mens, dier en milieu. Nederland is voorstander en pleitbezorger van mvo en hanteert een vooruitstrevend mvo beleid, ook bij de uitvoering van de ekv. Transacties waarvan vooraf verwacht wordt dat deze onaanvaardbare gevolgen hebben voor mens, dier of milieu worden niet in verzekering genomen.
 - Voorkomen betrokkenheid bij transacties die tot stand komen door omkoping. De Nederlandse staat wenst niet betrokken te raken bij transacties, waarbij omkoping heeft plaatsgevonden of nog zal plaats vinden door aanvrager, derden uit naam van aanvrager, door debiteur en/of diens opdrachtgever.
 - Voorkomen van onhoudbare schulden. Een onderdeel van het ekv-beleid is duurzaam leenbeleid. Dit beleid heeft als doel dat geen leningen worden verstrekt aan landen die daarmee een schuldenlast krijgen die niet draagbaar is. Dit sluit aan bij de OESO aanbeveling hierover en het beleid van de Internationaal Monetair Fonds (IMF) en de Wereldbank.

3.4.7 Neveneffecten

Beleid kan gepaard gaan met neveneffecten. Het voorkomen van ongewenste neveneffecten is een expliciet onderdeel van het ekv-beleid zoals hiervoor is uitgelegd onder de randvoorwaarden van het ekv-beleid. Desalniettemin is het mogelijk dat ongewenste neveneffecten zich toch materialiseren. Ondanks dat risico's op ongewenste neveneffecten als laag worden ingeschat wanneer transacties goed worden gekeurd, is het immers niet geheel uit te sluiten dat deze neveneffecten toch plaatsvinden. Ook een als zeer klein ingeschat risico kan zich immers materialiseren.

Naast de bevordering van export, bbp en werkgelegenheid in Nederland kan de ekv ook positieve neveneffecten hebben voor bestemmingslanden. Dit kan bijvoorbeeld gaan om een toename in de werkgelegenheid of een verbetering van de infrastructuur, watervoorziening of gezondheidszorg.

3.4.8 Externe factoren

In een beleidstheorie zijn ook externe factoren van belang. Dit zijn factoren die invloed uitoefenen op de tussendoelen en het einddoel van de ekv, maar waar de Staat geen of beperkt invloed op heeft. De ekv is uiteindelijk een vraaggestuurd instrument.

De belangrijkste externe factoren aangaande de ekv-faciliteit zijn als volgt:

- De mate waarin Nederlandse bedrijven willen exporteren, de concurrentiekracht van Nederlandse exporteurs, en de concurrentiekracht van buitenlandse concurrerende bedrijven. Wanneer Nederlandse exporteurs hoge concurrentiekracht genieten door kwalitatieve en innovatieve producten met een goede prijsstelling, is de kans groter dat zij orders binnenhalen. Hierdoor maken zij eerder gebruik van de ekv-faciliteit. Ook dit raakt nauw aan de doelstelling van het internationaal speelveld. Immers, de concurrentiekracht van Nederlandse exporteurs komt onder meer voort uit in hoeverre zij geen transacties

mislopen doordat verzekeringsmogelijkheden in Nederland minder gunstig zijn en daarmee onder gelijke voorwaarden kunnen concurreren met bedrijven in het buitenland.

- De vraag naar kapitaalgoederen en diensten. Zo is de vraag naar groene projecten onder meer afhankelijk van ontwikkelingen in olie- en gasprijzen en van het overheidsinstrumentarium in landen van potentiële kopers om de vraag naar groene projecten te stimuleren.
- Conjuncturele ontwikkelingen. Deze beïnvloeden de vraag naar ekv-instrumenten. Zo neemt de wereldhandel af in een economische neergang, waardoor de vraag naar ekv-instrumenten kan afnemen. De behoefte aan afdekking van risico's in een economische neergang neemt juist toe waardoor de vraag naar ekv-instrumenten toeneemt. Bij economische groei is het effect andersom.
- Het betaalgedrag van debiteuren in het buitenland. Hoewel het ekv-beleid rekening houdt met de kans op wanbetaling, is de mate waarin wanbetaling zich materialiseert een externe factor waar de Staat in principe geen invloed op heeft. Bij wanbetaling keert de Staat schade uit aan de exporteur of financier en probeert dit te verhalen op de debiteur.
- Veranderingen in de wereldeconomie en spanningen in het multilaterale raamwerk. Steeds meer financiering van export vindt plaats buiten de *Arrangement* doordat nieuwe spelers zoals China en India niet deelnemen aan de *Arrangement* en doordat ook OESO landen steeds meer vormen van financiering bieden buiten de kaders van de *Arrangement*. Dit zet de betekenis van de internationale afspraken in de *Arrangement* en het eerlijk speelveld onder druk.
- Maatschappelijke verwachtingen en overige beleidsdoelstellingen. Deze hebben invloed op de ambities en randvoorwaarden van de ekv. Een voorbeeld hiervan zijn de klimaatdoelstellingen van het Akkoord van Parijs en de in 2021 ondertekende COP26-verklaring³⁰ over het uitfaseren van fossiele transacties in de ekv portefeuille.

³⁰ COP staat voor *Climate Change Conference of the Parties*, een initiatief van de Verenigde Naties. De COP wordt jaarlijks gehouden. De COP26-conferentie (de 26^e COP) vond plaats in 2021 in Glasgow.

Hoofdstuk 4. Budgettaire aspecten

Dit hoofdstuk geeft inzicht in de budgettaire aspecten van begrotingsartikel 5 van begroting IX en de samenstelling van de portefeuille van ADSB/de Staat. Paragraaf 4.1 gaat in op de verplichtingen en de benutting van het garantieplafond. Vervolgens licht paragraaf 4.2 de ontvangsten en uitgaven op begrotingsartikel 5 toe en behandelt het de ontwikkeling van de begrotingsreserve (onderdelen C6 en C7 van de RPE). Tot slot behandelt paragraaf 4.3 de samenstelling van de portefeuille.

Gedurende het interpreteren van de gegevens en bevindingen uit dit hoofdstuk, is het belangrijk in acht te houden dat begrotingsartikel 5 op enkele vlakken afwijkt van reguliere begrotingsartikelen van FIN. Het artikel kent immers niet alleen omvangrijke uitgaven maar ook omvangrijke ontvangsten. De Staat ontvangt namelijk premies voor de afgesloten verzekeringen. Dit maakt dat de begrotingsreserve sterk kan oplopen. Tegenover de premies die vandaag ontvangen worden staan echter langdurige verplichtingen en een te verwachten verlies in de toekomst. De Staat is immers juridisch verplicht om schade uit te keren wanneer een verzekering wordt aangesproken. Tegelijkertijd kan ook een deel van deze schades weer gecupereerd worden: niet-definitieve uitgaven kunnen uiteindelijk maar niet altijd ook weer terug ontvangen worden van debiteurs. Dit maakt dat de uitgaven sterk asynchroon kunnen lopen met de inkomsten.

4.0 Onderzoeksvragen

Dit hoofdstuk behandelt de volgende RPE-vragen:

- Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen?
- Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?

4.1 Garantieplafond en verplichtingen

Begrotingsartikel 5 kent een garantieplafond van EUR 10 miljard. Het garantieplafond is een administratief maximum aan de omvang van de juridische verplichtingen die de Staat in een gegeven jaar als verzekeraar kan aangaan. Het garantieplafond is bedoeld om een grens te stellen aan de hoeveelheid nieuwe verplichtingen: de Tweede Kamer geeft door het vaststellen van de begroting de staatssecretaris van F&B de juridische bevoegdheid om in een jaar tot EUR 10 miljard aan nieuwe ekv-verplichtingen af te sluiten. Het garantieplafond is niet bedoeld als risicobeheersingsinstrument. Binnen een garantieplafond kunnen immers slechte en goede risico's worden aangegaan. Risicobeheersing vindt plaats met behulp van landenplafonds, debiteurenbeoordeling, een portefeuillemodel en vooral *case-by-case*-beoordeling van ter verzekering aangeboden risico's.

De benutting van het garantieplafond wordt bepaald op basis van de nieuw aangegane verplichtingen van het betreffende jaar. De verplichtingen bestaan uit de afgegeven polissen en de voorlopige verplichtingen (dekkingstoezeggingen, dt's) in de portefeuille. Box 4.1 geeft uitleg over de begrippen polis en dt.

Box 4.1. Toelichting polis en dekkingstoezegging (dt)

Verzekeringsovereenkomst of polis

Wanneer een transactie definitief doorgaat en aan alle mitsen is voldaan, wordt een dt omgezet in een verzekeringsovereenkomst. Deze overeenkomst wordt doorgaans polis genoemd en bevat onder meer de voorwaarden waaraan moet zijn voldaan om een beroep te kunnen doen op schadevergoeding. Zo moet de verzekerde bijvoorbeeld tijdig hebben aangegeven dat er betalingsproblemen zijn ontstaan. Soms is een transactie reeds definitief geworden wanneer het acceptatieproces is afgerond; dan kan meteen een polis worden uitgereikt in plaats van een dt.

Dekkingstoezegging

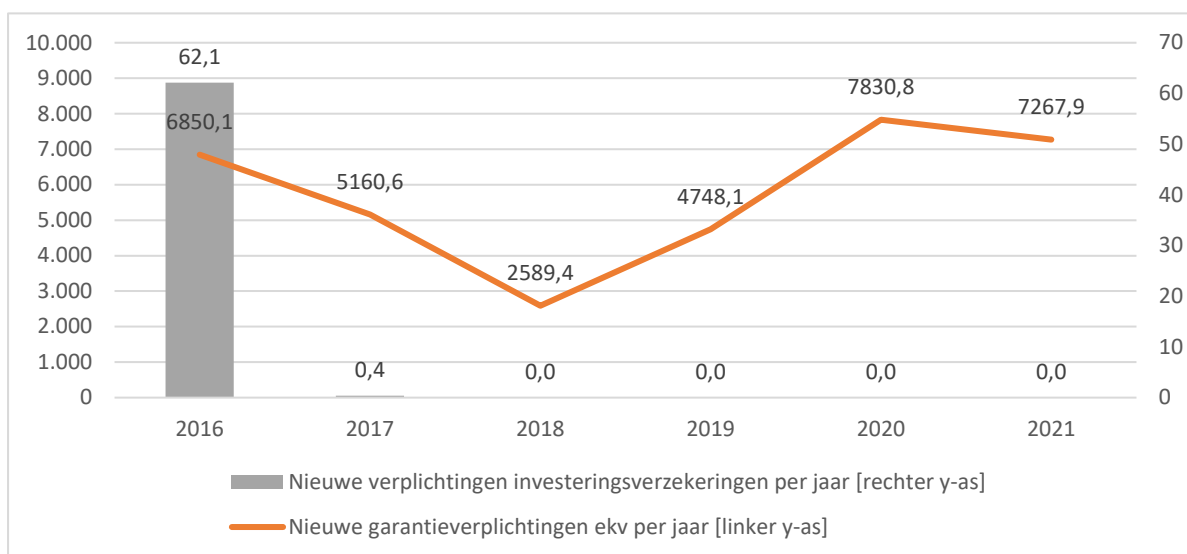
Een dt is de voorloper van de verzekeringspolis. Wanneer een verzekeringsaanvraag wordt goedgekeurd, wordt in de meeste gevallen in eerste instantie een dt verstrekt. Dit is een wederzijdse juridische verplichting tussen verzekeraar enerzijds en exporteur of bank anderzijds; wanneer de exporttransactie daadwerkelijk tot stand komt is de verzekeraar verplicht de dt om te zetten in een verzekeringsovereenkomst en is de exporteur of bank verplicht de verzekering af te nemen. Een dergelijke juridische verplichting stelt exporteur of bank in staat om een transactie af te ronden, omdat de zekerheid van verzekeringsdekking is verkregen. Een exporteur heeft baat bij het gebruik van dt's, doordat de toegezegde dekking zekerheid biedt. Ook geniet de exporteur hierdoor veelal een competitief voordeel, omdat de exporteur financiering van het exportartikel voor de afnemer mogelijk maakt. Dit komt bijvoorbeeld ten gunste van de exporteur tijdens een tenderfase van een bepaald project.

Een dt heeft doorgaans een looptijd van zes maanden en kan worden verlengd. Bij de tweede verlenging – dus na een jaar – wordt het risico opnieuw beoordeeld. Of een dt wordt omgezet tot polis is afhankelijk van het al dan niet rond krijgen van het onderliggend verzekerd contract. In de praktijk wordt iets meer dan 50% van de afgegeven dt's uiteindelijk omgezet in een polis.

4.1.1 Garantieplafond

Het huidig garantieplafond biedt ruimte om ieder jaar EUR 10 miljard aan nieuwe verplichtingen aan te gaan voor de ekv en EUR 450 miljoen voor de investeringsverzekering. Gedurende de evaluatieperiode is het jaarlijks garantieplafond nooit volledig benut. Dit is goed te zien in figuur 4.1: geen enkel jaar kwamen de nieuw aangegane verplichtingen boven het plafond uit.

Figuur 4.1. Jaarlijks nieuw aangegane verplichtingen 2016 t/m 2021 (bedragen x 1.000.000)



Ook laat figuur 4.1 zien dat de jaarlijks nieuw aangegane verplichtingen wisselen door de jaren heen. De schommelingen in nieuw aangegane verplichtingen treden overigens ook binnen een jaar op. In de figuur is verder te zien dat vanaf 2018 geen nieuwe verplichtingen meer zijn aangegaan voor de investeringsverzekering. In 2022 heeft Trade Rx³¹ in opdracht van FIN een onderzoek gedaan naar de investeringsverzekering. Het onderzoek benoemt mogelijke verklaringen voor het beperkte gebruik van de investeringsverzekering in Nederland en doet aanbevelingen om de investeringsverzekering beter in te richten. In 2023 worden deze aanbevelingen opgevolgd.

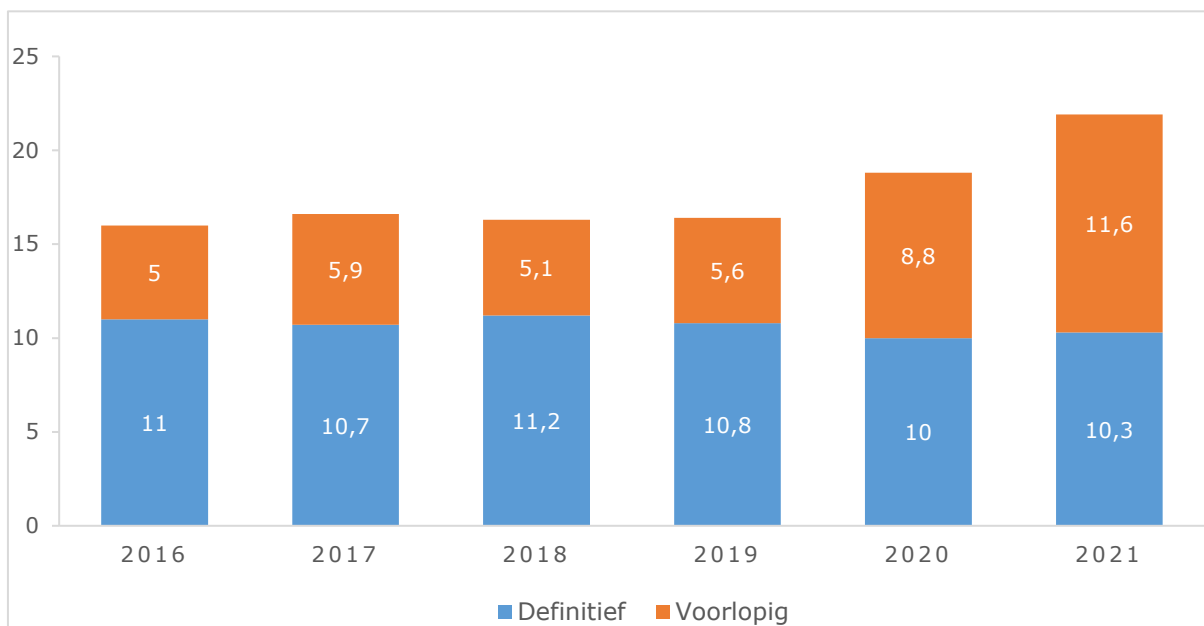
³¹ Trade Rx, Dutch investment insurance: diagnostic analysis and recommendations, 2022, vertrouwelijk rapport.

Ten tijde van de vorige beleidsdoorlichting bedroeg het garantiëplafond nog EUR 10,6 miljard. Dit bestond uit drie separate plafonds voor 1) de ekv en garanties (EUR 10 miljard), 2) de investeringsverzekeringen (EUR 450 miljoen) en 3) een herverzekeringsovereenkomst tussen de Nederlandse staat en het Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA) dat valt onder de Wereldbank (EUR 150 miljoen). In lijn met de aanbevelingen van de vorige beleidsdoorlichting is echter in 2017 besloten om de overeenkomst met de MIGA te beëindigen.³² De reden hiervoor was dat maar beperkt gebruik gemaakt werd van de overeenkomst met MIGA én dat deze herverzekering met name ingezet werd voor Nederlandse financiële instellingen die financiering verschafte voor buitenlandse projecten waarbij nauwelijks sprake was van Nederlands belang. Verder heeft de Wereldbank zelf aangegeven geen behoefte meer te hebben aan de herverzekering van MIGA door de Nederlandse staat. Hoewel de overeenkomst met MIGA beëindigd is, is er nog wel sprake van herverzekering door ADSB van risico's die door andere exportkredietverzekeraars aangegaan zijn. Dergelijke herverzekeringen vinden plaats wanneer een Nederlands bestanddeel van een transactie waarbij een buitenlandse exportkredietverzekeraar penvoerder is, via ADSB wordt herverzekerd. Het door ADSB herverzekerde deel wordt onder het 'gewone' plafond van de ekv gebracht. Dit gebeurt natuurlijk ook andersom, waardoor in die gevallen de benutting van het plafond minder groot is dan het verzekerde risico.

4.1.2 Verplichtingen

Figuur 4.2 geeft een overzicht van de totaal uitstaande verplichtingen van begrotingsartikel 5 over de periode van de beleidsdoorlichting.

Figuur 4.2. Totaal uitstaande verplichtingen 2016 t/m 2021 (bedragen x €1.000.000.000)



In 2016 stond in totaal voor EUR 16 miljard uit aan verplichtingen. Eind 2021 stond in totaal voor EUR 21,9 miljard uit aan verplichtingen. Over de periode heen is de portefeuille qua omvang dus toegenomen. Het aandeel dt's in het geheel is in 2020 en 2021 ook toegenomen. Dit valt te verklaren doordat in 2020 drie relatief grote dt's zijn afgegeven, namelijk een dt op de Filipijnen voor EUR 2,8 miljard, een dt op Mozambique voor EUR 794 miljoen en een transactie op Taiwan voor EUR 571 miljoen. Alle drie de dt's zijn een polis geworden. In 2021 is verder een dt afgegeven op Griekenland voor EUR 3,99 miljard en een dt op Maleisië van EUR 461 miljoen. Deze twee dt's zijn echter weer ingetrokken in 2022.

³² Ministerie van Financiën (2017). Jaarverslag, IX Financiën en Nationale Schuld, artikel 5.

4.2 Uitgaven, ontvangsten en begrotingsreserve

Deze paragraaf geeft de financiële stromen op begrotingsartikel 5 weer. In feite zijn er vier financiële stromen, namelijk schade-uitkeringen en de vergoeding van ADSB (uitgaven), en premies en schaderestituties³³ van eerder uitgekeerde schades (ontvangsten). Tabel 4.1 geeft een overzicht.

Tabel 4.1. Uitgaven en ontvangsten begrotingsartikel 5 over 2016 t/m 2021 (bedragen x €1.000)³⁴

Jaar	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Totaal
Uitgaven	28.476	52.836	42.529	196.860	35.205	228.169	584.075
schade-uitkeringen	13.897	37.865	26.530	184.726	21.640	208.978	493.636
Vergoeding ADSB	14.579	14.971	15.999	12.134	13.565	19.191	90.439
Inkomsten	332.593	242.972	244.896	217.575	110.830	122.928	1.271.794
Premies	102.460	105.431	91.151	63.159	82.074	81.221	525.496
Recuperaties	230.133	137.541	153.745	154.416	28.756	41.707	746.298
Kassaldo	304.117	190.136	202.367	20.715	75.625	-105.241	687.719

4.2.1 Uitgaven

De uitgaven op begrotingsartikel 5 bestaan uit schade-uitkeringen en de vergoeding voor ADSB. In totaal is er in de periode 2016 t/m 2021 voor circa EUR 584 miljoen aan uitgaven geweest, waarvan EUR 494 miljoen aan schade-uitkeringen en EUR 90 miljoen aan vergoedingen voor ADSB.

De vergoeding van ADSB wordt vastgesteld op grond van een overeenkomst die periodiek wordt aangepast. In 2021 is dit voor de laatste keer gebeurd, zodat de uitgaven voor de periode 2021 tot en met 2023 min of meer vastliggen en juridisch verplicht zijn. De vergoeding bestaat uit drie delen: een vaste vergoeding, een kasresultaatafhankelijke vergoeding en een variabele component op basis van afspraken tussen het FIN en ADSB. In paragraaf 5.4 over de effectieve uitvoering wordt nader ingegaan op de afspraken uit de vergoedingsovereenkomst.

Schade-uitkeringen zijn voor de Staat als verzekeraar inherent de grootste uitgaven op begrotingsartikel 5. Het is voor de Staat echter slechts beperkt mogelijk om invloed uit te oefenen op deze uitgaven vanaf het moment dat eenmaal een juridische verplichting is aangegaan. Er is immers een verzekering afgegeven. Indien het risico – in de meeste gevallen betalingsproblemen bij de debiteur – zich voordoet en aan alle overeengekomen verzekeringsvoorwaarden is voldaan, is de Nederlandse staat verplicht om uit te keren. Een voorbeeld van de verzekeringsvoorwaarden is het tijdig melden van dreigende schade aan de verzekeraar. Door dergelijke voorwaarden kan de verzekeraar aanwijzingen geven aan de verzekerde die dienen ter preventie van toekomstige schade. Denk hierbij aan de aanwijzing om toekomstige deelleveringen (en dus nieuwe betalingsrisico's) aan de debiteur te blokkeren. Een verzekerde kan bijvoorbeeld van dekking worden uitgesloten indien hij verkeerde informatie heeft verstrekt bij de aanvraag, of wanneer milieuregels zijn overtreden en er een causaal verband is tussen deze overtreding en het zich voordoen van schade. Dit soort zaken hebben zich tot op heden slechts zelden voorgedaan.

Normaal gesproken is het zo dat de Staat de betalingsverplichting van een debiteur jegens een verzekerde exporteur of financier overneemt. In het geval dat een tienjarig krediet met halfjaarlijkse aflossingen verstrekt wordt aan debiteur, en debiteur direct na ingang van het krediet in de

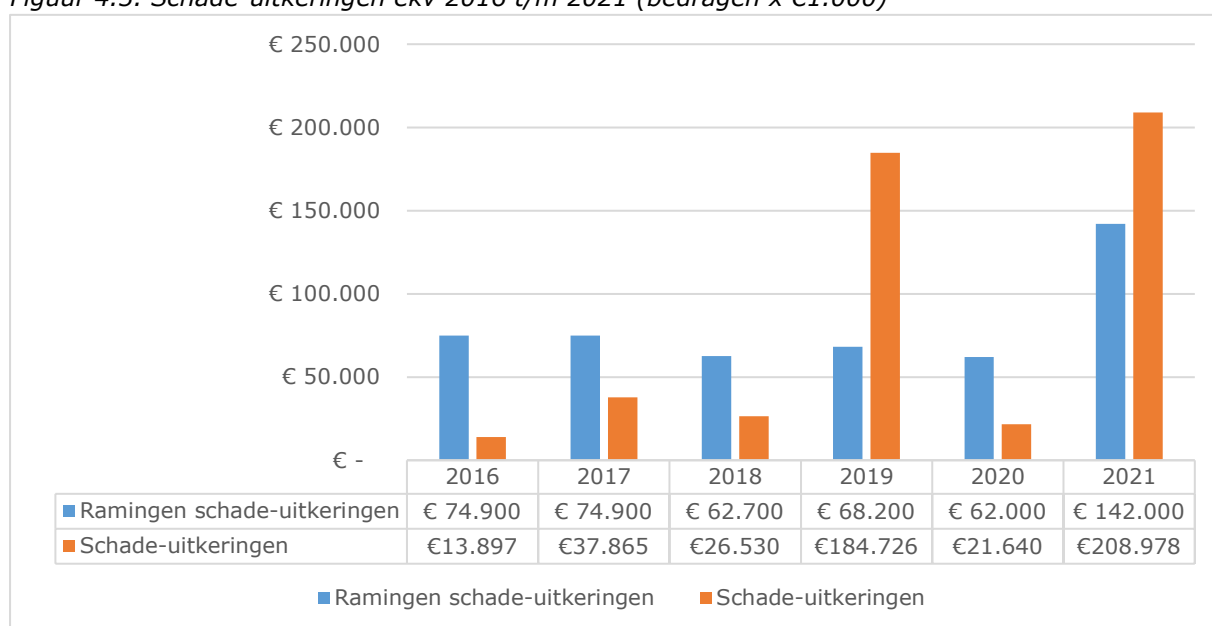
³³ Restituties worden ook wel recuperaties genoemd.

³⁴ In deze tabel zijn de kasstromen die betrekking hebben op de HuLK, overige uitgaven en Seno-Gom niet opgenomen.

problemen komt, dan moet de Staat in beginsel tien jaar lang de halfjaarlijkse betalingen verrichten die de debiteur eigenlijk had moeten doen. Het is dus niet zo dat het gehele krediet geaccelereerd wordt en in één keer uitgekeerd wordt aan de verzekerde. Soms kan een debiteur immers later weer in staat zijn om aan zijn verplichtingen te voldoen. Op deze wijze wordt voorkomen dat te veel schade wordt uitgekeerd die vervolgens weer verhaald moet worden.

Wanneer duidelijk is dat een debiteur nooit meer zal gaan betalen vanwege bijvoorbeeld liquidatie van een privaat bedrijf of om andere praktische redenen, kan afgeweken worden van het overnemen van de betalingsverplichtingen van een debiteur in bepaalde termijnen. Een voorbeeld van deze uitzondering is de eenmalige uitkering van EUR 150 miljoen in een schadezaak op Mexico in 2019. In deze zaak was duidelijk geworden dat de private debiteur niet zou voldoen aan zijn toekomstige betalingsverplichtingen, waardoor er gekozen is voor het accelereren van de schade-uitkering. Een deel van de uitgekeerde schade wordt nog gerecupereerd als gevolg van de verkoop van de onderliggend verzekerde schepen.

Figuur 4.3. Schade-uitkeringen ekv 2016 t/m 2021 (bedragen x €1.000)



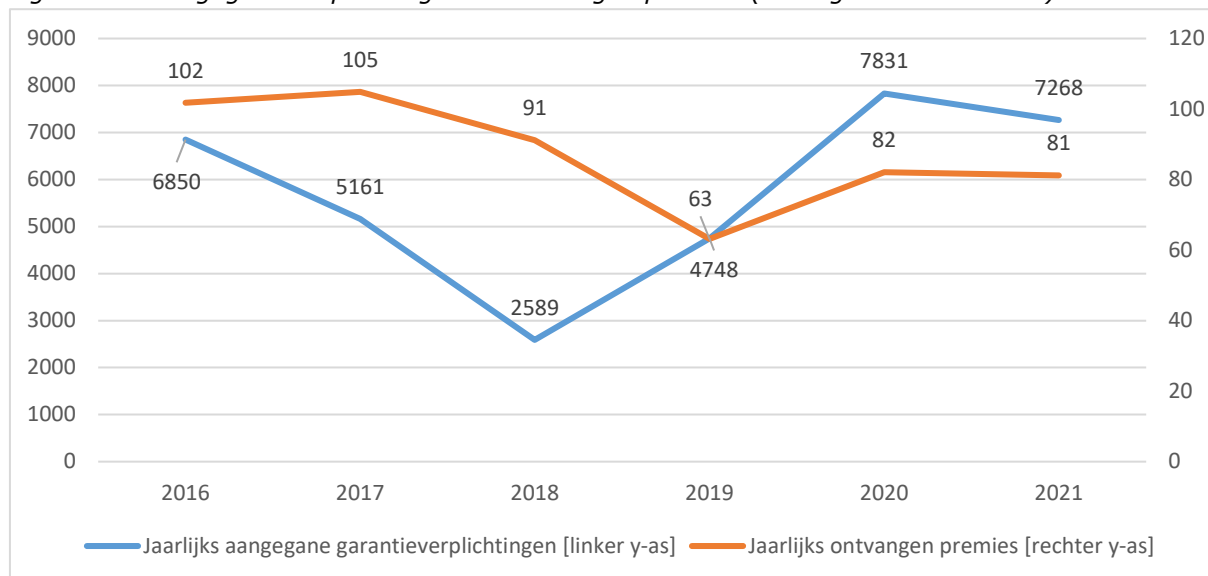
De schade-uitkeringen zijn zoals eerder gesteld moeilijk te sturen en ook moeilijk te voorspellen. Op grond van historische gegevens en de eerdergenoemde schadedreigingen wordt uiteraard wel een jaarlijkse raming opgesteld. De praktijk wijst echter uit dat de realisatie aanzienlijk kan afwijken van de ramingen, zoals te zien in figuur 4.3. Zo was bijvoorbeeld in 2019 EUR 68,2 miljoen aan schade geraamd, terwijl de daadwerkelijke schade-uitkering EUR 184,7 miljoen bedroeg. Ook voor schades geldt dat door de omvang van sommige polissen grote schommelingen kunnen optreden. Sinds 2016 is er voor EUR 494 miljoen aan schade uitgekeerd onder de ekv. Deze wordt gedomineerd door de genoemde geaccelereerde schade-uitkering op Mexico in 2019 en de schade-beperkende maatregelen voor scheepsbouwer IHC in 2021.³⁵

4.4.2 Ontvangsten

De inkomsten op begrotingsartikel 5 bestaan uit verzekeringspremies en recuperaties. In totaal is er in de periode 2016 t/m 2021 voor circa EUR 1,27 miljard aan inkomsten gegenereerd, waarvan EUR 525 miljoen aan premie-inkomsten en EUR 746 miljoen aan recuperaties. Per saldo is er een positief kassaldo van EUR 688 miljoen gerealiseerd over de periode van deze beleidsdoorlichting.

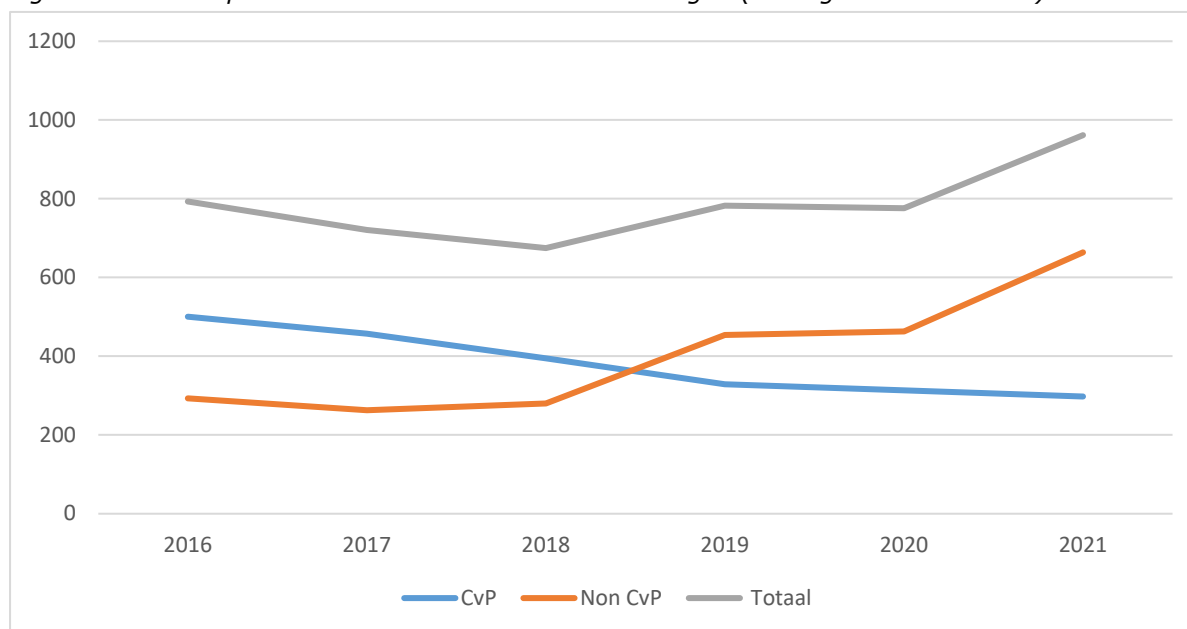
³⁵ Naar de Tweede Kamer gecommuniceerd via de monitor exportkredietverzekeringen 2019 en de monitor exportkredietverzekeringen 2021.

Figuur 4.4. Aangegeven verplichtingen en ontvangen premies (bedragen x €1.000.000)



Zodra een polis wordt afgegeven, is de verzekerde premie verschuldigd aan ADSB. Tussen de aangegeven verplichtingen en de te ontvangen premie bestaat echter een zekere vertraging en onzekerheid. De vertraging is te zien in figuur 4.4: na een dalende trend in aangegeven verplichtingen, dalen de ontvangen premies ook, en vice versa. De onzekerheid komt ten eerste door het vraaggestuurd karakter van de ekv, welke premieontvangsten niet te sturen en lastig te voorspellen maakt. Ten tweede geldt dat premiepercentages aanzienlijk kunnen verschillen door verschillen in de debiteur en het landenrisico, waardoor de omvang van een verplichting weinig zegt over de bijbehorende premie-inkomsten.

Figuur 4.5. Verloop uitstaande CvP en non-CvP vorderingen (bedragen x €1.000.000)



Naast premies zijn ook recuperaties een centraal onderdeel van de publieke ekv. De Staat is veel beter dan marktpartijen in staat om terugbetalingen af te dwingen bij buitenlandse overheden en kan bovendien langer op zijn geld wachten. Door het in rekening brengen van boeterente kunnen recuperaties overigens hoger uitvallen dan de eerder uitgekeerde schades. Recuperaties kunnen worden uitgesplitst in 'gewone' recuperaties op private debiteuren en in recuperaties uit hoofde van CvP-regelingen. Zeker bij CvP-regelingen worden recuperaties gegenereerd voor schades die zich

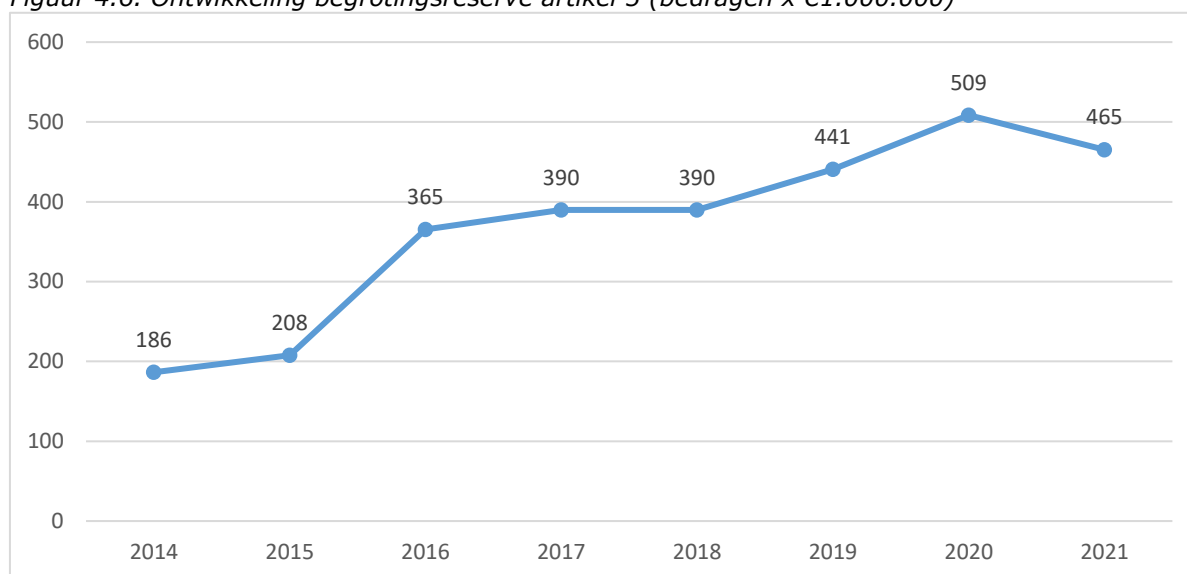
lange tijd geleden hebben voorgedaan. Figuur 4.5 geeft het verloop van de uitstaande CvP en non-CvP vorderingen weer. De relatief grote hoeveelheid aan CvP recuperaties tussen 2016 t/m 2021 bestaan met name uit terugbetalingen door Argentinië.

4.2.3 Begrotingsreserve ekv

De begrotingsreserve van artikel 5 is opgezet in 2014 naar aanleiding van conclusies van de commissie risicoregelingen, met als doel om aanzienlijke uitschieters in principe binnen de eigen begroting op te vangen. De gekozen omvang is toentertijd arbitrair vastgesteld op EUR 186 miljoen. In de begrotingsreserve vormen ontvangen premies een buffer waarmee toekomstige moeilijk voorspelbare schades kunnen worden betaald. Ontvangen premies in een bepaald jaar kunnen immers jaren later nog tot uitgaven leiden.

De begrotingsreserve wordt aangevuld met ontvangen premies, terwijl onttrekkingen bestaan uit de uitvoeringskosten van ADSB, definitieve schades, en overige uitgaven. De uitvoeringskosten worden uitgekeerd aan ADSB conform de vergoedingsovereenkomst (zie paragraaf 6.2: doelmatige uitvoering). Definitieve schades worden ook wel netto-schades genoemd en zijn het resultaat van de uitgekeerde voorlopige schades³⁶ en de geïnde restituties. Schade-uitkeringen zijn in eerste instantie voorlopig aangezien ADSB namens de Staat de schade nog zal proberen te recupereren. Pas wanneer recuperatie niet meer mogelijk is, wordt de uitgekeerde schade definitief³⁷. De netto-schade wordt vervolgens uit de begrotingsreserve onttrokken. De begrotingsreserve is dus iets anders dan het kassaldo in tabel 4.1, omdat in het kassaldo in tegenstelling tot de reserve wel voorlopige schades zijn meegenomen. Dit verklaart waarom het kassaldo gedurende 2016 t/m 2021 fluctueerde, terwijl de begrotingsreserve sinds de opzet ervan elk jaar is gegroeid met uitzondering van 2021, zoals figuur 4.6 laat zien. De begrotingsreserve daalde in 2021 vanwege de eerder genoemde uitkering van de definitieve schadebeperkende maatregelen op scheepsbouwer IHC.³⁸

Figuur 4.6. Ontwikkeling begrotingsreserve artikel 5 (bedragen x €1.000.000)



Eind 2021 was de begrotingsreserve EUR 465,3 miljoen. Dit bedrag is relatief hoog omdat in het saldo alleen definitieve schade-uitkeringen zijn verwerkt. ADSB heeft momenteel omvangrijke voorlopige schades uitstaan met de insteek om deze in de komende jaren nog te recupereren. Dit is mogelijk omdat, zoals eerder toegelicht in dit hoofdstuk, de Staat bereid is om langer op zijn geld

³⁶ Definitieve schades kunnen ook negatief zijn, zodat per saldo inkomsten voor de staat resulteren. Dit kan voorkomen wanneer de (boete)rente die leningnemers moeten betalen hoger is dan de schade-uitkering. Daardoor kan meer worden gerecupereerd dan aan schade was uitgekeerd, maar dit komt niet vaak voor.

³⁷ In uitzonderlijke gevallen is het al direct duidelijk dat schade niet meer gerecupereerd kan worden, zodat schade direct definitief is. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer op voorhand is vastgelegd dat eventuele schade buiten invordering is gesteld.

³⁸ Zie de monitor exportkredietverzekeringen 2021 voor meer informatie.

te wachten dan marktpartijen. Mede hierom worden voorlopige schadedossiers maar sporadisch afgesloten en omgezet in definitieve schades, zodat de omvang van de begrotingsreserve voor de ongeïnformeerde lezer een vertekend beeld geeft.

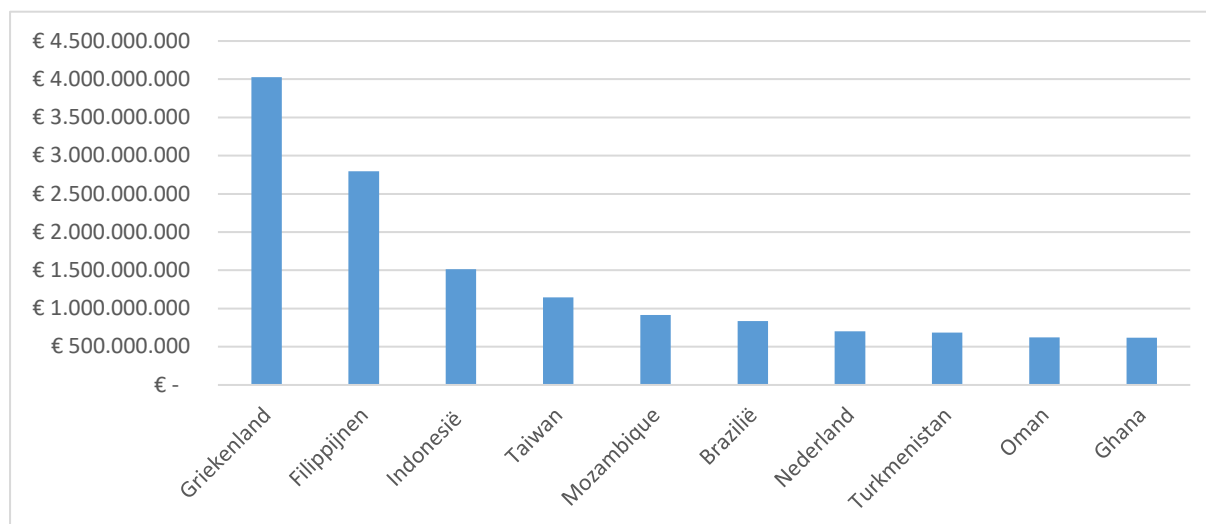
De omvang van de begrotingsreserve van artikel 5 zegt overigens niets over de mate waarin het ekv-instrumentarium *kostendekkend* is, omdat de vastgestelde begrotingsreserve in 2014 geen weerspiegeling was van het resultaat van de ekv op dat moment en aangezien in het saldo van de reserve de niet-definitieve schade-uitkeringen nog niet zijn verwerkt. De kostendekkendheid van de Nederlandse ekv wordt jaarlijks berekend via een intern model dat rekening houdt met de lopende verplichtingen. Op de kostendekkendheid van de Nederlandse ekv wordt ingegaan in paragraaf 6.1.

4.3 Samenstelling portefeuille

Verdeling van de portefeuille naar landen

De verplichtingen kunnen worden opgesplitst naar landen waarop ADSB/de Staat deze verplichtingen heeft. Figuur 4.7 geeft het obligo³⁹ oftewel de verplichtingen weer aan het eind van de periode van deze beleidsdoorlichting. De verdeling ziet er in 2021 anders uit dan in 2016. In 2016 was Brazilië nog koploper met drie omvangrijke polissen⁴⁰ maar in 2021 is het obligo op Griekenland⁴¹ en de Filipijnen juist omvangrijk.

Figuur 4.7. Landen waarop Nederland het meeste obligo heeft per 31 december 2021



Verdeling van de portefeuille naar sectoren

De ekv faciliteert export van kapitaalgoederen en aannemingswerken in alle sectoren van de Nederlandse industrie. Met name de kapitaalintensieve industrieën zoals de scheepsvaart maken gebruik van de ekv-faciliteit. Dit is goed te zien in figuur 4.8. Deze figuur geeft een overzicht van het obligo (polissen en dt's) per sector als percentage van de gehele portefeuille over 2016 t/m 2021. In 2016 was de olie- & gassector het grootste in de portefeuille (23,57%). Hierna volgde de scheepsvaart- (18,69%), defensie- (16,98%) en de transportsector (15,16%). In 2021 daarentegen was de sector transport het grootste (26,66%). Hierna volgden de sectoren defensie (25,98%) en olie & gas (16,22%). Het aandeel van de scheepsvaart in de portefeuille (8,95%) is in 2021 juist afgenomen. Daarbij geldt dat offshore wind sterk gegroeid is. Zoals figuur 4.8 laat zien, is de

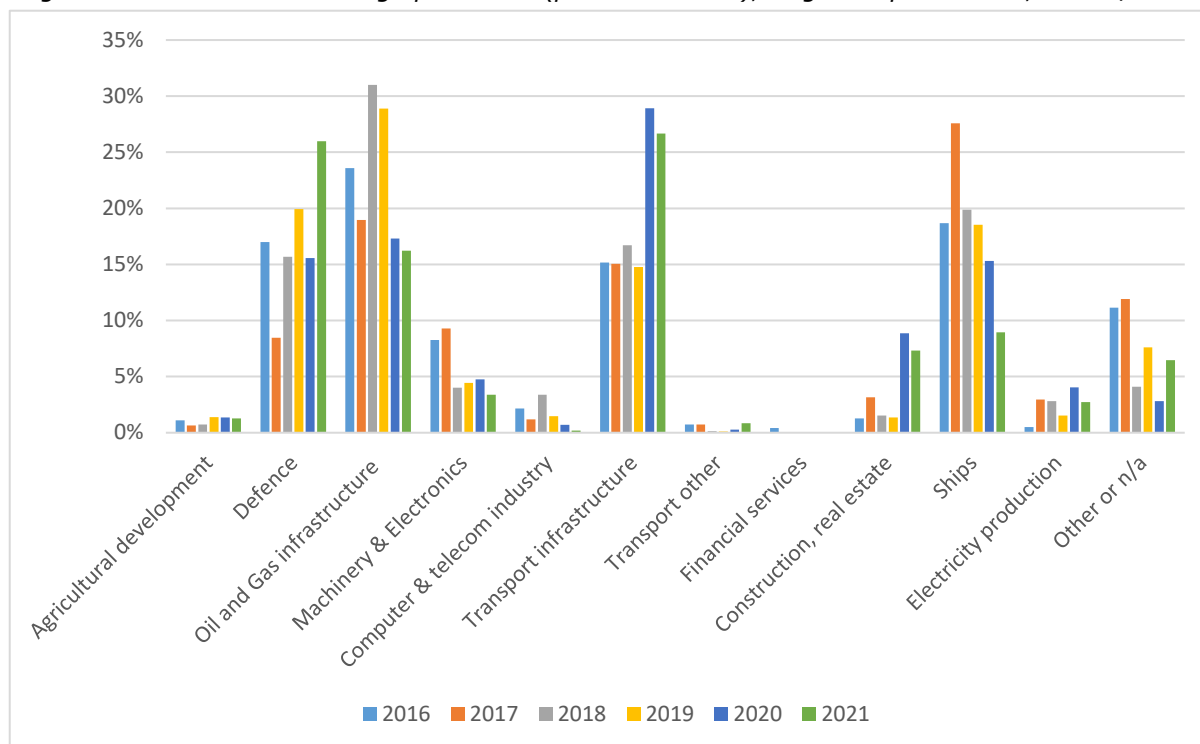
³⁹ Obligo geeft de optelsom van de risico's in de portefeuille weer. Obligo neemt toe met dt's en nieuw afgesloten polissen en loopt af naarmate de looptijd van verzekeringen verstrijkt of wanneer een dt vervalt. Zo lopen financieringsverzekeringen bijvoorbeeld relatief langzaam uit het obligo omdat deze verzekeringen in de regel een relatief lange looptijd kennen.

⁴⁰ Één daarvan loopt niet meer en de andere twee zijn qua obligo in de afgelopen zes jaar behoorlijk afgebouwd.

⁴¹ De dt op Griekenland is in 2022 vervallen. Dit geeft ook goed weer dat een beeld van het uitstaand obligo in de portefeuille een momentopname is, waarbij geldt dat dt's er zomaar uit kunnen vallen.

verdeling van het obligo naar sectoren volatiel. Dit komt mede doordat de ekv een vraaggestuurd instrument is en de portefeuille scheef hangt naar enkele grote transacties.

Figuur 4.8. Overzicht van obligo per sector (polissen en dt's), % gehele portefeuille, 2016 t/m 2021

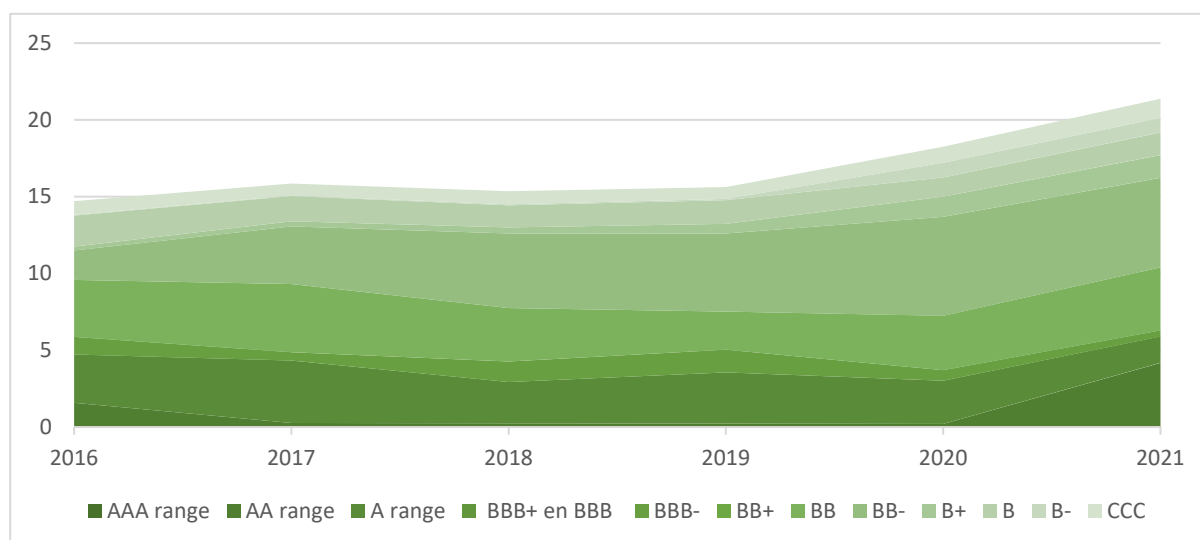


Verdeling van de portefeuille naar kredietwaardigheid debiteuren

De kwaliteit van de portefeuille is grotendeels afhankelijk van de kredietwaardigheid van de debiteuren. De kredietwaardigheid van de debiteuren wordt tijdens de verzekeringsaanvraag beoordeeld en opgenomen in de onderliggende rapportages. Tijdens de looptijd van de kredietperiode kan deze kredietwaardigheid gelijk blijven, afnemen, of verbeteren, hetgeen niet in de boeken zichtbaar is. Aangezien ADSB/de Staat dan al het risico op zich heeft genomen, heeft actief monitoren weinig toegevoegde waarde.⁴² Wel hebben verzekeren een meldingsplicht indien het risico van hun transactie verslechtert, zodat waar nodig ADSB/de Staat hierop in kunnen spelen. Bovendien wordt bij elke tweede verlenging van dt's een nieuwe krediettoets uitgevoerd.

⁴² Immers, wanneer een dt is afgesloten, is de verzekering nog niet effectief, en zitten de Staat (nog) niet in het risico. Wanneer het risico verslechtert, kan de Staat zich eventueel herroepen op de dt voordat deze in een polis wordt omgezet. Bij een polis zit de Staat echter al wel in het risico. De verzekerde is dan verplicht te melden wanneer het risico verslechtert. Het is dus welk risico uitstaat en wanneer het risico verslechtert. Bovendien wordt in de acceptatie van nieuwe kredieten rekening gehouden met de kredietwaardigheid van de debiteuren die al in de portefeuille zijn.

Figuur 4.9. Overzicht van ontwikkeling portefeuille (polissen en dt's) in letter rating (bedragen x €1.000.000.000)



Figuur 4.9 geeft de kredietwaardigheid van debiteuren weer aan de hand van letter ratings, waarbij AAA de hoogste rating is (minste risico) en CCC de laagste rating (meeste risico). Let wel dat AAA niet voorkomt in de portefeuille zodat AA de hoogste rating in de portefeuille is. Zoals te zien bestaat de portefeuille met name uit transacties met letter rating BB-. Hierna volgt B als relatief grote categorie. Dit hangt samen met dat de Nederlandse ekv bedoeld is om transacties te verzekeren die aanvullend zijn aan de private verzekeringsmarkt. Deze transacties gaan veelal gepaard met een hoger risico. De hogere risico categorieën CCC en B- komen relatief weinig voor aangezien ook ADSB en EKI in de risicobeoordeling rekening houden met de kredietwaardigheid van debiteuren. Dit geeft ook weer het spanningsveld weer tussen de doelstellingen van kostendekkendheid tegenover het bevorderen van export.

Hoofdstuk 5. Doeltreffendheid

Een beleidsdoorlichting is in de kern een onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. Daarom krijgen deze analyses elk een apart hoofdstuk. In dit hoofdstuk wordt een analyse gemaakt van de doeltreffendheid van het beleid. Dit is de mate waarin de beleidsdoelstelling dankzij de inzet van de onderzochte beleidsinstrumenten wordt gerealiseerd. De beleidsdoelstelling is als volgt geformuleerd:

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

Onderliggend hieraan ligt het bevorderen van export, productie en werkgelegenheid. De analyse in dit hoofdstuk richt zich daarmee op de vraag hoeveel export en daarmee productie en werkgelegenheid mogelijk wordt gemaakt met de Nederlandse ekv-faciliteit op een doeltreffende manier. Om dit te bepalen wordt in vijf paragrafen onderzocht in hoeverre de volgende vijf subdoelstellingen tussen 2016 t/m 2021 werden gerealiseerd:

- 5.1 Ondersteuning van de vraag van het bedrijfsleven.
- 5.2 Ondersteuning van bedrijven in de groene transitie.
- 5.3 Creëren en handhaven van een internationaal gelijkwaardig speelveld.
- 5.4 Doeltreffende uitvoering.
- 5.5 Additionaliteit van de ekv.

Per subdoelstelling wordt in dit hoofdstuk ingegaan op:

- het doel en de context;
- de aanpak om het doel te bereiken;
- de resultaten.

Tot slot wordt in paragraaf 5.6 ingegaan op de toegevoegde waarde van ekv-gedekte transacties voor de economie en werkgelegenheid.

5.0 Onderzoeksvragen

In dit hoofdstuk worden de volgende onderzoeksvragen beantwoord:

- In welke mate sluiten het ekv-instrumentarium en de dienstverlening van ADSB aan bij de behoeften van het Nederlandse exporterend bedrijfsleven, binnen de ruimte die het nationale en internationale juridisch kader biedt? En in welke mate wordt specifiek het mkb hierin ondersteund?
- In welke mate worden groene transacties gestimuleerd en gerealiseerd?
- In welke mate is sprake van een internationaal gelijkwaardig speelveld op het terrein van de ekv?
- In welke mate is de uitvoering van de ekv effectief?
- In welke mate stimuleert de ekv export die zonder ekv niet tot stand komt (additionaliteit)?
- Met hoeveel export gaan de ekv gedekte transacties gepaard?
- In hoeverre leidt de ekv-gedekte export tot meer bbp en werkgelegenheid?

Daarnaast wordt ingegaan op de volgende RPE-vragen:

- Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?
- Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de mogelijkheid en onmogelijkheid om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren.

- In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?
- Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd?
- Hoe doeltreffend is het beleid geweest? Zijn er positieve en/of ongewenste neveneffecten?

5.1 Ondersteuning vraag bedrijfsleven

Deze paragraaf geeft antwoord op de volgende deelvragen:

- In welke mate sluiten het ekv-instrumentarium en de dienstverlening van ADSB aan bij de behoeften van het Nederlandse exporterend bedrijfsleven, binnen de ruimte die het nationale en internationale juridisch kader biedt?
- In welke mate wordt specifiek het mkb hierin ondersteund?

De volgende veronderstelling uit de beleidstheorie wordt daarbij getoetst:

- Het ekv-productenassortiment sluit in voldoende mate aan bij de vraag.

Doel en context

De hoofddoelstelling van de ekv is eerder toegelicht in hoofdstuk 3 en omvat het bevorderen van Nederlandse export, productie en werkgelegenheid. Om dit hoofddoel te bereiken is het van belang dat wordt voorzien in de behoeften van het bedrijfsleven, met in achtneming van de relevante beleidskaders en doelstellingen van de overheid. Daarbij is het van belang dat de ekv ook voor het mkb voldoende toegankelijk is. In 2021 is in dit kader een jaarlijks te bereiken meetbaar doel geïntroduceerd voor ADSB waarvan de vergoeding afhankelijk is, namelijk het verhogen van het aantal mkb transacties met 15% ten opzichte van het vorige jaar. Deze prestatievergoeding is geïntroduceerd om te waarborgen dat in de uitvoering voldoende aandacht is voor het mkb. Ook is sinds 2020 het streven om meer nieuwe klanten te bereiken.

Aanpak om het doel te bereiken

De ekv biedt een breed scala aan producten en diensten om te voldoen aan de vraag van het bedrijfsleven. Dit ekv-instrumentarium kan zoals toegelicht in hoofdstuk 2⁴³ op hoofdlijnen worden ingedeeld in drie categorieën, namelijk traditionele ekv instrumenten, liquiditeitsverruimende instrumenten en overige instrumenten.⁴⁴

Het instrumentarium en de dienstverlening worden bovendien voortdurend doorontwikkeld en verbeterd. Hiervoor wordt via verschillende kanalen input verzameld. Zo wordt beleid regelmatig geëvalueerd en vindt op reguliere basis overleg plaats met de verschillende stakeholders. Met exporteurs en financiers wordt besproken of een goed werkend instrumentarium wordt aangeboden binnen het kader van de internationale afspraken. Dit gebeurt primair in de Rijkscommissie voor export-, import-, en investeringsgaranties (vanaf nu: Rijkscommissie). De Rijkscommissie werd in 1922 opgericht met de taak de minister van Financiën te adviseren over aanvragen van staatsgaranties op exportkredieten. De Rijkscommissie heeft momenteel tot taak overleg te voeren over (inter)nationale ontwikkelingen en vraagstukken alsmede knelpunten en mogelijke oplossingen daarvoor, op het gebied van ekv, exportfinanciering en investeringsverzekeringen. De Rijkscommissie kent 26 leden met een brede vertegenwoordiging van het bedrijfsleven, werkgeversvertegenwoordiging, financiële instellingen, FIN en BZ.

In de periode 2016 t/m 2021 zijn verschillende stappen gezet om het ekv-instrumentarium en de dienstverlening beter aan te laten sluiten op de vraag van het bedrijfsleven. Grofweg kunnen de beleidswijzigingen worden opgedeeld in vier categorieën. Deze worden hieronder kort besproken.

- (1) nieuwe en aangepaste producten,
- (2) verbeterde dienstverlening,
- (3) crisismaatregelen om handelsstromen op gang te houden,

⁴³ Zie ook bijlage 4.

⁴⁴ Naast de ekv heeft het bedrijfsleven overigens ook andere Rijksinstrumenten tot zijn beschikking. Deze vallen buiten de scope van deze beleidsdoorlichting.

(4) prikkelwerking ADSB.

Nieuwe en aangepaste producten

Voor zowel nieuwe als bestaande producten hebben meerdere beleidswijzigingen plaatsgevonden. Nieuwe en aangepaste producten zijn de opening van het CIRR-loket, de lancering (en beëindiging) van de OOM en het verbreden van dekking voor binnenlandse export. De nieuwe en aangepaste producten zijn beschreven in bijlage 4 en 5.

Verbeterde dienstverlening

Ook de dienstverlening voor het mkb is onder de loep genomen. Zo zijn er in 2018 verbeteringen doorgevoerd met als doel de toegang tot de ekv, alsmede de procedures van toepassing op het mkb, te vergemakkelijken. Bijlage 5 en box 5.1.1 gaan hier in detail op in.

Box 5.1.1. Uitbreiding dienstverlening voor het mkb

Het SME & New Business acceptatieteam van ADSB geeft het mkb stap voor stap uitleg over de producten en helpt bij het doorlopen van een aanvraagtraject. De nieuwe klanten die dit team bedient bestaan voor 95% uit mkb-klanten. Ook is in het segment van al langer bij ADSB bekende mkb-klanten gekozen voor een 'account' benadering en sectorspecialisaties, zodat *underwriters* hun klanten heel gericht kunnen bijstaan. In 2021 is de capaciteit van het team dat is gericht op het mkb uitgebreid met 5 fte / ongeveer 40%. In de communicatie en educatie zijn presentaties voor nieuwe klanten aangepast en voorzien van onder andere aansprekende voorbeeldtransacties. Er is een Engelstalig document samengesteld dat mkb-klanten standaard kunnen gebruiken om bij hun afnemers navraag te doen naar door ADSB benodigde informatie. Voor één van de bij het mkb meest populaire producten (verzekering incl. wissel disconto) is informatiemateriaal ontwikkeld over de volgorde van de verschillende stappen. Nieuwe klanten worden uitgenodigd voor een ééndaagse introductie cursus en kunnen meerdere keren per jaar deelnemen aan zgn. 'ronde tafel sessies' waar in kleine groepen de werkwijze van ADSB wordt toegelicht en vragen kunnen worden gesteld.

Crisismaatregelen om handelsstromen op gang te houden

Naar aanleiding van COVID-19 zijn maatregelen binnen de ekv getroffen om handelsstromen op gang te houden, mede mogelijk gemaakt door verruiming van het Europese staatsteunkader. Het betreft een verhoging van het gedekte percentage op liquiditeitsverruimende instrumenten van 80% naar 90%, het bieden van dekking op kortlopende exportkredieten, het in verzekering nemen van transacties die indirect export gerelateerd zijn en het bieden van maatwerk binnen het landenbeleid. Bijlage 5 geeft een toelichting op de maatregelen die zijn getroffen. Deze golden in eerste instantie tot 31 december 2020, maar zijn twee keer verlengd tot 31 december 2021.

Prikkelwerking ADSB

In de periode 2016 t/m 2021 waren er twee overeenkomsten waarin was vastgelegd hoeveel vergoeding ADSB van de Nederlandse staat ontving voor uitgevoerde werkzaamheden.⁴⁵ De eerste vergoedingsovereenkomst liep t/m 2020 en hierin werd ADSB financieel geprikkeld om zich vooral te concentreren op transacties die relatief veel premie opleverden. Immers, de hoogte van de variabele vergoeding die ADSB kon verdienen was gekoppeld aan het netto kasresultaat van de Staat.

Per 2021 is de vergoedingsovereenkomst tussen de Nederlandse staat en ADSB gewijzigd. De wijziging had onder meer tot doel om ADSB naast een beloning voor het kasresultaat ook te belonen voor het leveren van maatwerk aan het mkb, transacties die normaliter relatief weinig premie

⁴⁵ Zie hoofdstuk 5.4 (doeltreffende uitvoering) voor uitgebreide toelichting op de vergoedingsovereenkomst.

opleveren in verhouding tot de transactiekosten.⁴⁶ De wijzingen betroffen een additionele variabele vergoeding voor 1) het aantal aanvragen en 2) het aantal uitgereikte dt's/da's en polissen voor mkb transacties. De doelstelling is specifiek in aantallen en niet in grootte opgenomen zodat ADSB financieel geprikkeld is om zoveel mogelijk mkb aanvragen en transacties te bewerkstelligen. Het doel in aantallen is jaarlijks 15% hoger dan het behaalde doel van het voorgaande jaar. Naast de aanpassing van de variabele vergoeding is de vaste vergoeding verhoogd, waardoor per 2021 de capaciteit van ADSB met 15 fte kon worden uitgebreid (waarvan 5fte voor het team dat zich richt op mkb). Sindsdien kan ADSB meer maatwerk leveren en nieuwe mkb klanten aantrekken.

Resultaten

In het vervolg van deze paragraaf wordt ingegaan op de resultaten op basis van data-gedreven inzichten, de uitkomsten van door ADSB afgenomen klanttevredenheidsonderzoeken, de uitkomsten van de door FIN afgenomen enquêtes en de analyse van de door FIN afgenomen interviews.

Data-gedreven inzichten

Ontwikkeling productgebruik (totaal en mkb)

Tabel 5.1.1 geeft inzicht in het gebruik van de verschillende ekv-producten per jaar, inclusief het deel wat toe te schrijven is aan het mkb (in haakjes). Over de hele periode 2016 t/m 2021 is het vaakst gebruik gemaakt van traditionele ekv-instrumenten, op de voet gevolgd door liquiditeitsverruimende instrumenten. Het gebruik van overige instrumenten was in alle jaren relatief beperkt. De laatste jaren schommelt het percentage mkb productgebruik per jaar rond de 20%, met in 2021 (eerste jaar met meetbaar doel) een verhoogd percentage productgebruik van 25%. Met name liquiditeitsverruimende instrumenten waren populair onder het mkb. De komende jaren zullen de effecten van het beleid rondom mkb beter zichtbaar worden in de data.

Tabel 5.1.1. Overzicht gebruik producten per jaar: totalen en mkb (mkb tussen haakjes)

Product		2016	2017	2018	2019	2020	2021
Traditioneel	<i>Fabricatie</i>	35 (9)	63 (8)	68 (15)	68 (9)	76 (8)	60 (10)
	<i>Fabricatie aannemerij</i>	10	10	7	3	4	4
	<i>Financiering</i>	37	43	31	38	49	32 (2)
Liquiditeit	<i>Garantie</i>	44 (23)	60 (20)	55 (29)	53 (33)	68 (42)	57 (38)
	<i>Werkkapitaaldekking</i>						1 (1)
	<i>Koersrisico</i>	6	3	6	2	3	
Overig	<i>Investing/onteigening</i>	2			1		
	<i>CIRR</i>					1	
	<i>Lease</i>		1	1	2	1	1 (1)
Totalen		166 (32)	208 (28)	212 (44)	209 (42)	252 (50)	207 (52)
<i>mkb in % t.o.v. totaal</i>		<i>19%</i>	<i>13%</i>	<i>21%</i>	<i>20%</i>	<i>20%</i>	<i>25%</i>

Ontwikkeling nieuwe en bestaande klanten (totaal en mkb)

Sinds 2020 is het streven om meer nieuwe klanten te bereiken, waaronder ook nieuwe klanten uit het mkb segment. ADSB heeft zich hier in opdracht van de Staat voor ingezet. In tabel 5.1.2 is te zien dat er jaarlijks een significant aantal nieuwe klanten bij ADSB is bijgekomen. Zo'n 53% van de nieuwe klanten in 2021 behoorde tot het mkb. ADSB heeft de KPI op aantallen polissen voor het mkb dan ook bijna gehaald.⁴⁷

⁴⁶ Ook voor het vergroenen van de ekv portefeuille is een financiële prikkel ingebouwd. Dit wordt verder toegelicht in hoofdstuk 5.2 (ondersteunen bedrijven in groene transitie).

⁴⁷ De KPI is met 99,7% gehaald. Zoals eerder aangegeven is de KPI een middel om te waarborgen dat in de uitvoering voldoende aandacht wordt besteed aan het mkb. Dit in verband met de behandelingskosten in verhouding tot de te ontvangen premie voor kleinere mkb-transacties. Gezien de vraag gestuurde aard van het

Tabel 5.1.2. Aantal klanten waar ADSB tussen 2016 t/m 2021 een dt of polis aan heeft uitgereikt (mkb tussen haakjes)⁴⁸

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Uitreik dt of polis aan nieuwe klanten	33 (20)	40 (18)	29 (17)	39 (15)	45 (17)	38 (20)
Uitreik dt of polis aan bestaande klanten	25 (8)	31 (12)	43 (15)	27 (10)	32 (12)	25 (10)
Uitreik dt of polis aan nieuwe en bestaande klanten	58 (28)	71 (30)	72 (32)	66 (25)	77 (29)	63 (30)
Percentage dt of polis uitgereikt aan nieuwe en bestaande mkb klanten	48%	42%	44%	38%	38%	48%

Gebruik crisismaatregelen

In 2020 zijn er 57 aanvragen gedaan waarbij gebruik wordt gemaakt van de ruimte die de extra maatregelen in de ekv boden. Hiervan zijn er 41 per eind 2020 toegekend door middel van een dt of polis. In 2021 zijn er 49 aanvragen binnen gekomen, in lijn met de daling in het gebruik van reguliere producten. Van deze aanvragen zijn er 37 toegekend door middel van een dt of polis. In het geval dat al deze aanvragen uiteindelijk tot een polis zouden leiden, kan gesteld worden dat de maatregelen hebben bijgedragen aan de totstandkoming van ongeveer EUR 1.650 miljoen aan export. Er zijn ook maatregelen genomen om bedrijven groener uit de crisis te laten komen, welke in hoofdstuk 5.2 (ondersteunen bedrijven in groene transitie) beschreven worden.

Tabel 5.1.3. Overzicht gebruik maatregelen per 31 december 2020

Maatregelen	Verhogen gedekte % contragaranties en werkkapitaaldekkingen		Dekking kortlopende exportkredieten		Transacties indirecte export		Maatwerk landenbeleid		Totaal	
	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021
Aanvragen	41	44	12	5	3	0	1	0	57	49
dt/polis	32	32	9	5	1	0	0	0	41	37

Klanttevredenheidsonderzoeken van ADSB

ADSB heeft in 2018 en 2019 zelf een klanttevredenheidsonderzoek uitgevoerd. In 2021 heeft ADSB een klanttevredenheidsonderzoek laten uitvoeren door een extern onafhankelijk bureau. ADSB heeft hiertoe vragenlijsten uitgezet onder een geselecteerde groep van klanten. In 2018 waren 53 bedrijven benaderd met een respons van 15 reacties (28%). In 2019 waren 178 bedrijven benaderd met een respons van 50 reacties (28%). In 2021 zijn 432 klanten van ADSB benaderd en de respons was 48 reacties (11%). De resultaten zijn gezien deze beperkte respons niet representatief. Daar komt bij dat alleen klanten zijn ondervraagd die gebruik hebben gemaakt van de ekv. Dat betekent dat sprake is van een selectie effect. De mening van bedrijven die geen gebruik hebben gemaakt van ekv is immers niet meegenomen. Niettemin bieden de resultaten interessante informatie over klanttevredenheid. Klanten zijn ondervraagd over het productaanbod en diverse aspecten van de dienstverlening van ADSB.

Tabel 5.1.4 geeft een overzicht van de uitkomsten. De scores zijn op een schaal van 1 t/m 10. ADSB scoort op alle onderdelen goed. Alleen de transparantie van procedures en inzicht in de voortgang scoorden matig in 2018 en 2019. Deze scores zijn in 2021 verbeterd.

mkb is het aantal polissen halen geen doel op zich, maar het geeft wel een handvat om bij te sturen op de inzet op het mkb. Voor meer informatie over de vergoeding die ADSB jaarlijks van de Staat ontvangt voor de uit te voeren werkzaamheden, zie paragraaf 6.2 (doelmatige uitvoering).

⁴⁸ Deze tabel laat zien aan hoeveel klanten ADSB jaarlijks een dt of polis heeft uitgereikt. Het gaat hier om de aantallen verschillende klanten van ADSB, en niet het totaal aan uitgereikte dt's of polissen.

Tabel 5.1.4. Resultaten ADSB klanttevredenheidsonderzoek

	2018	2019	2021
Gemiddelden dienstverlening en procedures			
Dienstverlening	7,9	7,9	onbekend ⁴⁹
Transparantie procedures	7,2	7	7,7
Inzicht in de voortgang	6,3	7	7,8
Productaanbod	onbekend	7,5	8,3
Doorlooptijd aanvraagproces	onbekend	onbekend	7,3
Proces MVO verklaring	onbekend	onbekend	7,6
Claimafhandeling	onbekend	onbekend	8
Toegankelijkheid medewerkers			
Expertise medewerkers	8,3	8	8,8
Betrokkenheid medewerkers	7,8	8,2	8,5
Totaaloordeel over de service	7,8	7,9	8,6
	onbekend	7,7	onbekend
Atradius Dutch State Business			
Opnieuw zakendoen in toekomst	8,6	8,5	8,9
Aanbevelen bij anderen	8,7	8,2	8,6

Resultaten vragenlijsten uitgezet door FIN

In het kader van deze beleidsdoorlichting heeft FIN een anonieme enquête uitgezet met 27 vragen onder gebruikers van de ekv. De onderwerpen die aan bod kwamen waren: het productaanbod van ADSB; de aanvraagprocedure; concurrentiekracht; tijdigheid polissen; mvo; additionaliteit op de private markt en vergroening. De resultaten ten aanzien van mvo, additionaliteit, concurrentiekracht en vergroening worden in andere paragrafen van deze beleidsdoorlichting behandeld.

De enquête is uitgezet onder 250 exporteurs van de ekv en 51 respondenten hebben de enquête ingevuld (20%). Door het lage aantal respondenten is de enquête niet representatief voor de gehele populatie van gebruikers van de ekv. Bovendien is het mkb oververtegenwoordigd. Van de respondenten heeft 69% namelijk aangegeven minder dan 250 werknemers in dienst te hebben, terwijl het mkb in 2021 verantwoordelijk was voor 25% van het productgebruik. Desalniettemin zijn de resultaten bruikbaar voor een mogelijke verbetering van de dienstverlening en geven deze inzicht in de effectiviteit en doelmatigheid van het beleid.

Tevredenheid productaanbod

Een opvallende uitkomst is dat 92% van de respondenten aangaf geen producten in het aanbod van ADSB te missen en dat 94% aangaf waarschijnlijk of zeer waarschijnlijk opnieuw gebruik verwacht te maken van het aanbod van ADSB. Hier kan sprake zijn van 'non respons bias' waarbij exporteurs die niet meer verwachten gebruik te maken van de producten van ADSB ook de enquête niet hebben ingevuld.

Een beperkt aantal⁵⁰ exporteurs heeft een suggestie gedaan voor het verbeteren van het productaanbod. In box 5.1.2 wordt ingegaan op deze suggesties. De resultaten van de enquête vormen geen directe aanleiding om het productaanbod te wijzigen of uit te breiden. De CIRR vormt hierop een uitzondering.

⁴⁹ Indien het resultaat onbekend is heeft dit te maken met een veranderende methodiek in het klanttevredenheidsonderzoek.

⁵⁰ In totaal hebben 6 van de 51 respondenten een suggestie gedaan.

Box 5.1.2 Suggesties exporteurs voor verbetering productaanbod ekv

In de enquête zijn de volgende suggesties gedaan:

- "Goede CIRR financieringspolis"
- "Leningen met langere looptijd voor groene en sociale projecten."
- "Direct lending"
- "Gebonden hulp"
- "Actieve klimaatadaptatiestrategie met oplossingen afgestemd op de beoogde landen."

Wat betreft de CIRR (punt 1) is de ekv blijvend in gesprek met exporteurs, exportbanken, de Nederlandse Vereniging van Banken en de sectorbanken sinds de oprichting in 2018. In 2020 werden de CIRR-tarieven verlaagd. Uit eerdere feedback bleek dat exporteurs (en hun afnemers) behoefte hadden aan meer flexibiliteit in de trekkingsmomenten van de onderliggende financieringen. Momenteel moeten alle trekkingsmomenten namelijk vooraf worden vastgelegd en de exportbanken kunnen deze flexibiliteit niet zonder meer toestaan.⁵¹ Daarom werkt de Nederlandse staat in samenwerking met de sectorbanken aan een oplossing.

De toegestane looptijden (punt 2) is een onderdeel van de internationale afspraken (wettelijke regels voor Nederland) voor exportkredieten waaraan de ekv gebonden is (zie paragraaf 5.3: creëren en handhaven internationaal gelijkwaardig speelveld). De Nederlandse ekv heeft zich hier te houden aan de geldende regels. Nederland zet zich in internationale gremia wel in voor het verlengen van de looptijden voor groene en sociale projecten.

In Nederland is niet gekozen voor *direct lending* (punt 3), mede omdat de Staat van mening is dat dit een onnodige verstoring zou zijn van de markt voor banken. Commerciële banken zijn met ondersteuning van de ekv goed in staat om alle benodigde exportkredieten te verstrekken tegen concurrerende rentetarieven. Bovendien is het voor de risicobeheersing door de Staat als exportkredietverzekeraar van toegevoegde waarde als banken, die altijd een eigen risico hebben bij ekv-gedekte leningen, zelf een kredietbeoordeling moeten opstellen.

Ook voor gebonden hulp (punt 4) kiest Nederland om dit niet in te zetten. In 2009 is door de toenmalige minister voor Ontwikkelingssamenwerking gebonden hulp stopgezet omdat dit vooral bestemd was voor de bevordering van export van Nederlandse producten naar ontwikkelingslanden en er minder werd gelet op het belang van deze landen.

Ten aanzien van klimaatadaptatie (punt 5) maakt Nederland zich er in internationaal verband hard voor om betere financieringsvoorwaarden te kunnen bieden voor adaptatieprojecten.

Tevredenheid dienstverlening

Van de respondenten heeft 22% tussen 2016 t/m 2021 obstakels ervaren in de aanvraagprocedure van de ekv. Feedback richt zich met name op de processen die hieromheen zijn ingericht. De doorlooptijd⁵² om na de aanvraag de polis af te geven wordt gemiddeld op een 3,86 beoordeeld op een vijf punten Likertschaal. In het klanttevredenheidsonderzoek van ADSB had de doorlooptijd de laagste score met een gemiddelde van een 7,6. Ook in de interviews was sprake van feedback op de aanvraagprocedure, blijkt uit de volgende quote van een exporteur: "De doorlooptijd zou moeten veranderen. Het is bewerkelijk en het aanvraagformulier kent veel pagina's. Wij zouden liever eerst een indicatie (non binding) hebben, dan acceptatie, dekkingstoezegging en uiteindelijk een polis."

⁵¹ Dit heeft te maken met de fundingstructuur van commerciële banken (in de regel *funden* banken zich met variabele rentes). Een vaste rente kan met een swap omgezet worden, echter kan een bank door de onzekere timing van het trekkingsmoment bij afsluiten van de CIRR-lening geen *hedge* uitvoeren ofwel moet een gesloten *hedge* afgewikkeld en opnieuw gesloten worden met mogelijk kosten als gevolg.

⁵² De doorlooptijd is de benodigde tijd tussen het moment van aanvraag door de aspirant verzekerde en het moment van uitreiking van een polis, dt of afwijzing. Specifiek bestaat de doorlooptijd uit de behandelduur, de informatieperiode en het posttraject oftewel administratieve delay.

Door het vergroten van het aantal fte's en de eerder beschreven simplificatie van een aantal processen is de verwachting dat de aanvraagprocedure en de doorlooptijden⁵³ zullen verbeteren. Hierbij is het belangrijk te vermelden dat bij de doorlooptijd van aanvragen buiten de volmacht van ADSB ook de Staat debet kan zijn aan vertraging in de behandeling. De vertraging wordt meestal veroorzaakt door aanvullende vragen vanuit de Staat waarbij de informatie niet meteen voor handen is of onderzoek gedaan moet worden.

Interviews

Naast de enquêtes zijn er negen interviews afgenomen met diverse exporteurs en één interview met een werkgeversbelangenorganisatie. Er is een selectie gemaakt op basis van gebruik en bekendheid met de ekv, bedrijfsomvang en type transactie (groen/niet groen). De vragenlijst van de interviews is opgenomen in bijlage 6. De resultaten van de interviews zijn anoniem verwerkt. Hieronder zijn kort de resultaten beschreven ten aanzien van het productaanbod en de dienstverlening van ADSB.

Tevredenheid bedrijven algemeen

Over het algemeen ervaart men het gebruik van de ekv als prettig en goed passend bij de bedrijfsvoering. De communicatie en de samenwerking wordt unaniem als prettig ervaren. Ook over de deskundigheid van ADSB is men erg te spreken. Er is sprake van korte lijnen en de grotere exporteurs hebben een goede relatie met de eigen accountmanager. Dit ligt in lijn met de resultaten uit het klanttevredenheidsonderzoek en de enquête ten behoeve van de beleidsdoorlichting.

Tevredenheid mkb bedrijven

Het belangrijkste resultaat van de interviews met het mkb is dat de ekv mkb bedrijven in staat stelt om te groeien, bijvoorbeeld door vrijgekomen werkkapitaal door middel van afgegeven contragaranties. Het mkb gaf daarbij aan dat het proces veel sneller loopt sinds 2020, bijvoorbeeld door het instellen van een regreslimiet. Wel gaven de mkb-bedrijven aan dat het aanvragen van ekv veel werk is doordat veel informatie aangeleverd moet worden. De antwoorden op gestelde vragen en de benodigde documenten zijn niet altijd voorhanden wat vertraging kan opleveren. Toch was de conclusie dat het papierwerk het waard is en dat zonder ekv dekking sprake is van een concurrentienadeel ten opzichte van exporteurs met ekv dekking. Het stelt de mkb exporteur in staat om financieringsmogelijkheden mee te nemen richting de klant waarbij de afnemer minder hoeft aan te betalen.

Suggesties voor verbeteringen in de ekv

Het productaanbod is breed en exporteurs geven aan dat het goed passend is. Ook zien ze dat ADSB nieuwe producten blijft ontwikkelen. Er wordt geen gemis ervaren in het productassortiment, maar bedrijven geven wel aan dat financiering in de toekomst mogelijk verkrappt door veranderende marktomstandigheden. *Direct lending* zou een deel van deze krapte kunnen opvangen.

Over de breedte bestaat de wens bij exporteurs om het bestaande instrumentarium te verbeteren en het aanvragen van producten te versimpelen. Dit betreft bijvoorbeeld de verlenging van terugbetalingstermijnen, het verlagen van het aanbetalingspercentage en een hybride vorm van projectfinanciering.⁵⁴ Deze wensen zijn niet altijd verenigbaar met bestaande procedures en (internationale) wet- en regelgeving. Bedrijven wensen actief betrokken te zijn bij het ontwikkelen van nieuw beleid en het uitwerken van (nieuwe) producten.

De verschillende overheidsinstrumenten gericht op het bevorderen van export zijn verdeeld over verschillende instanties, zoals de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), ADSB en Invest International. Daarbij wordt een één loket benadering gemist. Het is namelijk niet altijd duidelijk waar de exporteur zich kan melden voor welk product. Dit maakt dat exporteurs langer bezig zijn met de aanvraag of helemaal afzien van een aanvraag.

⁵³ De lengte van de gemiddelde behandelduur wordt behandeld in paragraaf 5.4. De behandelduur is gelijk aan de doorlooptijd van een aanvraag minus het aantal dagen dat ADSB moet wachten totdat een aspirant verzekerde alle benodigde informatie heeft aangeleverd.

⁵⁴ Zie bijlage 5 voor een verdere uitleg.

Conclusies

Onderzoeksvraag: In welke mate sluiten het ekv-instrumentarium en de dienstverlening van ADSB aan bij de behoeften van het Nederlandse exporterend bedrijfsleven, binnen de ruimte die het nationale en internationale juridisch kader biedt?

Het ekv-instrumentarium en de dienstverlening van ADSB sluiten goed aan bij de export behoefte van het Nederlandse bedrijfsleven. De klanttevredenheidsonderzoeken laten zien dat dat ADSB goed scoort op zowel productaanbod als dienstverlening en dat de scores in 2021 verder zijn verbeterd. De interviews en enquête bevestigen dit beeld: exporteurs zijn tevreden over het productaanbod en de ADSB dienstverlening. Een grote meerderheid geeft bovendien aan geen producten te missen in het productassortiment. Verder is in de data te zien dat het productgebruik in de periode van de beleidsdoorlichting redelijk stabiel is geweest en dat ook van het aangepaste tijdelijke instrumentarium dat tijdens de crisis is geïntroduceerd goed gebruik is gemaakt.

Onderzoeksvraag: In welke mate wordt specifiek het mkb hierin ondersteund?

Binnen de ekv is al langere tijd extra aandacht voor ondersteuning van specifiek het mkb. Er zijn in de periode 2016 t/m 2021 bovendien stappen gezet om het mkb beter te bedienen. Zo is in 2021 een KPI geïntroduceerd in de vergoedingsovereenkomst om het aantal mkb transacties met 15% te verhogen ten opzichte van het vorige jaar. Ook is er extra capaciteit beschikbaar gekomen bij ADSB van vijf fte om het mkb te bedienen en heeft ADSB verbeteringen aangebracht in het aanvraagproces. Het aanvraagproces bleek namelijk als hoge drempel te worden ervaren door het mkb. Dit beleid lijkt zijn vruchten af te werpen. Zowel het productgebruik in het mkb-segment als het aandeel mkb in de totale hoeveelheid klanten zijn de afgelopen jaren toegenomen, met een relatief grote stijging in 2021. Ook heeft ADSB de KPI voor mkb in 2021 bijna behaald.

Veronderstelling: Het ekv-productenassortiment sluit in voldoende mate aan bij de vraag.

Op basis van de tevredenheid van het bedrijfsleven over de ekv kan worden geconcludeerd dat aan de veronderstelling wordt voldaan.

5.2 Ondersteunen bedrijven in groene transitie

Deze paragraaf gaat nader in op de vergroening van de ekv. Meer specifiek wordt ingegaan op de volgende onderzoeksvraag:

- In welke mate worden groene transacties gestimuleerd en gerealiseerd?

Daarnaast wordt de volgende veronderstelling uit de beleidstheorie getoetst:

- Het ekv productenassortiment sluit in voldoende mate aan bij de groene energietransitie.

Doel en context

Een belangrijke doelstelling van het kabinet is het behalen van de doelstellingen van het akkoord van Parijs, waarin onder andere is afgesproken te streven naar gemiddelde mondiale temperatuurstijging van 1,5 graden. Het akkoord benoemt tegelijkertijd dat de financieringsstromen in lijn moeten worden gebracht met een pad richting 'low greenhouse gas emissions and climate resilient development'.

Ook binnen de ekv is vergroening een belangrijk subdoel. Niet alleen vanwege het akkoord van Parijs, het is ook van belang voor de concurrentiekracht van Nederlandse exporteurs dat ze in de energietransitie worden gefaciliteerd. Om ook export op langere termijn te waarborgen, is het belangrijk dat exporteurs niet achterblijven in de ontwikkeling van een fossiele naar een duurzame economie. In de periode 2016 t/m 2021 is de aandacht voor vergroening dan ook toegenomen. In 2021 is in lijn hiermee een meetbaar doel voor ADSB geïntroduceerd waarvan de vergoeding afhankelijk is, namelijk het verhogen van het aantal groene transacties met 15% ten opzichte van 2020. Deze prestatievergoeding is geïntroduceerd om te waarborgen dat in de uitvoering voldoende aandacht is voor vergroening. Het is dus geen kwantitatief doel op zichzelf, de ekv is immers een vraaggestuurd instrument.

In november 2021 is op de COP26-conferentie in Glasgow een verklaring ondertekend voor het in lijn brengen van het instrumentarium met de groene energietransitie, waaronder het ekv-instrumentarium. De implementatie hiervan kreeg uitwerking in 2022 en valt zodoende buiten de reikwijdte van deze beleidsdoorlichting.

Aanpak om het doel te bereiken

Om groene export te stimuleren is tussen 2016 t/m 2021 een aantal stappen gezet. Allereerst is in de sturing van ADSB een prioriteit gemaakt van vergroening. Daarnaast is geprobeerd om inzichtelijk te maken wat precies wordt verstaan onder een groene transactie. Vervolgens is het ekv-instrumentarium aangepast om ervoor te zorgen dat het zo veel mogelijk aansluit bij de behoeftes van bedrijven in de groene transitie. Tot slot is in internationaal verband ingezet op verruiming van de voorwaarden voor groen.

Sturing ADSB

Het stimuleren en realiseren van groene transacties vergt net zoals de stimulering van mkb-transacties (zie paragraaf 5.1: ondersteuning vraag bedrijfsleven) een gerichtere aanpak dan van de traditionele ekv-transacties. Een belangrijk onderdeel daarbij zijn de afspraken met ADSB om van vergroening een prioriteit te maken. Eerst is in meerdere samenwerkingsverbanden tussen de Staat en ADSB nagedacht over de wijze waarop groene transacties kunnen worden gestimuleerd. In de periode 2019 t/m 2021 is vervolgens geprobeerd om de vergroening verder vorm te geven. Hieronder vallen de meetmethodiek het Groene Label en aanpassing van het ekv-instrumentarium. Om te waarborgen dat in de uitvoering voldoende aandacht is voor vergroening (en voor het mkb) zijn per 2021 KPI's ontwikkeld voor het aantal verzekerde groene (en mkb) transacties. De vergoeding van ADSB is hier gedeeltelijk van afhankelijk.⁵⁵ De hoogte van de te behalen KPI is afhankelijk van de behaalde prestatie in het voorgaande jaar: de KPI ligt 15% hoger dan het groene aantal transacties dat in het voorgaande jaar was verzekerd. De KPI is specifiek vastgesteld op aantallen en niet op volume ten behoeve van optimale prikkelwerking voor ADSB om zoveel mogelijk groene transacties te verzekeren. Voor 2021 lag de KPI op 47 groene ekv-transacties.

Transparantie

Transparantie in de ekv portefeuille is het beginpunt voor het bereiken van vergroening. Daarom heeft ADSB in opdracht van de Staat in 2019 het Groene Label ontwikkeld waarmee transacties als groen geïdentificeerd kunnen worden. Het Groene Label is gebaseerd op de methodiek van de International Finance Corporation⁵⁶ en de methodiek van Cicero.⁵⁷ Begin 2020 is de methodiek van het Groene Label gevalideerd door een onafhankelijk bureau (Witteveen & Bos). Met het labelen van groene transacties kan de vergroening van de ekv in kaart worden gebracht en kan worden gestuurd op de mate van stimulatie en realisering van groene transacties. Nadat het Groene Label is geïmplementeerd, zijn alle als groen gelabelde transacties voorgelegd aan het Verzekeringscomité. Op deze manier kon de Staat verifiëren of ADSB het Groene Label juist had toegekend. De werkwijze is in box 5.2.1 verder toegelicht.

Het Groene Label sluit over het algemeen goed aan bij de EU-taxonomie⁵⁸ voor de financiële sector. Echter bestaan er wel verschillen, omdat de EU-taxonomie alleen geldt voor transacties binnen de EU en bij de ekv juist vaak exporttransacties worden verzekerd die naar landen buiten de EU gaan. Het Groene Label wordt in 2023 geëvalueerd. De aansluiting van de taxonomie op het Groene Label is onderdeel van deze evaluatie. Daarnaast is er inmiddels ook een meetmethodiek ontwikkeld voor het classificeren van transacties op hun fossiele karakter.⁵⁹

⁵⁵ Voor meer informatie over de vergoeding die ADSB jaarlijks van de Staat ontvangt voor de uit te voeren werkzaamheden, zie paragraaf 6.2 (doelmatige uitvoering).

⁵⁶ Onderdeel van de Wereldbankgroep.

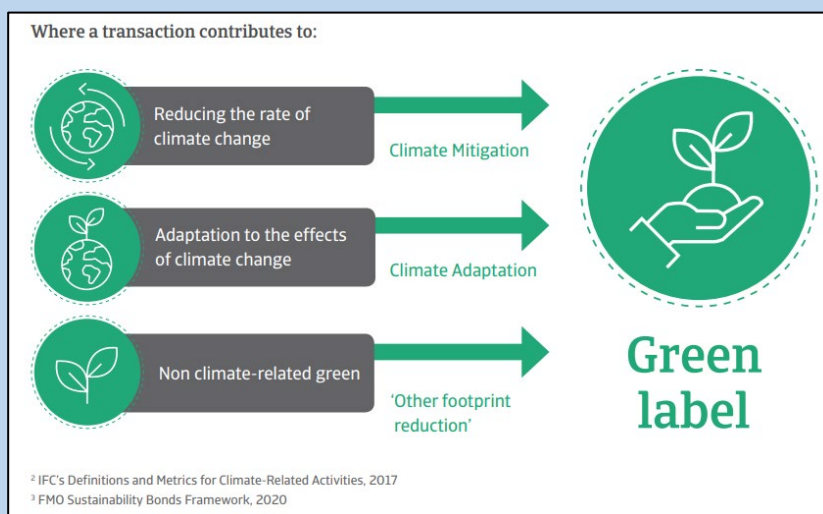
⁵⁷ Een non-profit onderzoeksinstituut dat gespecialiseerd is in klimaat en milieuwetenschap.

⁵⁸ De 'EU taxonomy for sustainable activities', te raadplegen onder *Sustainable finance* via <https://finance.ec.europa.eu/>.

⁵⁹ Monitor exportkredietverzekeringen 2020

Box 5.2.1. Het Groene Label

Een transactie komt in aanmerking voor het Groene Label als deze bijdraagt aan klimaatmitigatie, klimaatadaptatie of 'other footprint reduction'. Van klimaatmitigatie is sprake wanneer transacties substantieel bijdragen aan het reduceren van de snelheid van klimaatverandering. Klimaatadaptatie betreft het aanpassen aan de effecten van klimaatverandering (bijvoorbeeld dijken of mangrovebossen). De categorie van 'other footprint reduction' omvat de activiteiten die niet rechtstreeks gericht zijn op de beperking van of aanpassing aan de klimaatverandering, maar wel een positief effect hebben op het milieu en verder gaan dan de lokale wettelijke vereisten. Dit betreft bijvoorbeeld slimme manieren van afvalbeheer en hergebruik en het duurzaam gebruik van water.



Het Groene Label wordt verder verfijnd door drie categorieën onder te verdelen in tinten groen. De verschillende tinten zijn overigens geen waardeoordeel, maar geven een indicatie waar in het pad naar *net zero* in 2050 de transactie zich bevindt. Donkergroene transacties en projecten dragen bij aan het bestrijden van klimaatverandering en haar impact. Bij middelgroene transacties en projecten worden stappen gezet in het bestrijden van klimaatverandering en haar impact. Lichtgroene transacties leiden tot efficiënter gebruik van natuurlijke hulpbronnen of zijn niet direct klimaat-gerelateerd (beperking van overige voetafdruk).

Aanpassing van het ekv-instrumentarium

Om het aantal groene transacties te bevorderen, is het beleid voor groene transacties in 2019 verruimd. Een aantal regelingen heeft uitgebreidere dekkingsmogelijkheden gekregen voor groene transacties en er is een aanvullend instrument voor vergroening ontwikkeld.

Versoepeling acceptatiecriteria voor kleine risicovolle groene transacties

Voor risicovolle groene transacties die kleiner zijn dan EUR 5 miljoen is in 2019 een pilot gestart. Deze pilot richt zich op 'groene' mkb-exporteurs die vaak over een minder lange trackrecord beschikken dan grote Nederlandse bedrijven. In de pilot zijn de eisen die aan de exporteur en de debiteur worden gesteld voor de dekking van een transactie versoepeld. Daarnaast worden in de pilot langere looptijden van leningen dan gebruikelijk geaccepteerd, waarbij deze de economische levensduur van het kapitaalgoed niet mogen overschrijden en moeten voldoen aan de grenzen uit de *Arrangement*.

Verruiming groen mogelijkheden projectfinanciering

Sinds 2019 verzekert de Nederlandse staat bij groene projecten waarbij meerdere partijen betrokken zijn een groter deel van de transactie dan bij reguliere projecten. Ook wordt hierbij een lager eigen

risico gehanteerd. Daarnaast is een pilot van start gegaan waarin meer flexibiliteit wordt geboden in de momenten waarop uit de lening van de Staat kan worden getrokken. Hierdoor ontstaat een extra prikkel om Nederlandse bedrijven te contracteren bij groene projectfinancieringen.

Dekking indirecte groene transacties

In 2019 is besloten op ad-hoc basis voor groene transacties een bredere definitie van export te hanteren. Hierdoor komen meer groene transacties in aanmerking voor ekv-dekking. Het gaat in het bijzonder over transacties tussen nationale kopers en leveranciers – waarbij de goederen in eerste instantie ook worden ingezet in Nederland – indien exportpotentieel van het kapitaalgoed aannemelijk wordt gemaakt.

Groendekking

In 2021 is een nieuw product ontwikkeld om groene ontwikkelingen te stimuleren, de zogenaamde 'groendekking'. Met de groendekking worden bedrijven geholpen om financiering aan te trekken voor investeringen en onderzoek die groene export stimuleren. Sinds 2022 wordt de groendekking als pilot aangeboden.

Climate Investor One

In de vorige beleidsdoorlichting was één van de aanbevelingen het breder inzetten van het ekv-instrumentarium met daarbij eventueel mogelijkheid voor verzekering van financiering voor klimaatprojecten in het buitenland, zonder dat vooraf vaststaat in welke mate Nederlandse exporteurs daaraan kunnen deelnemen. Om hieraan opvolging te geven is in 2017 een verzekeringspolis uitgereikt, waarmee de ekv steun verleent aan *Climate Investor One*. Hiermee wordt voor EUR 200 miljoen aan private investeringen gemobiliseerd voor hernieuwbare energieprojecten in opkomende economieën. In 2022 is dekking verstrekt op een tweede variant van dit fonds, *Climate Investor Two*.

Internationale afspraken

De prikkels die in de ekv voor groene projecten geboden kunnen worden, worden beperkt door internationale afspraken over financiële voorwaarden. In de *Arrangement* is een aparte *sector understanding* opgenomen voor groene projecten (*Climate Change Sector Understanding, CCSU*), waarbij langere afbetalingstermijnen geboden kunnen worden. Deze is echter beperkt in scope. Nederland heeft daarom in 2021 voorstellen gedaan om meer projecten onder deze *sector understanding* te brengen, waarbij de basis van de EU inzet op de EU duurzame taxonomie is gebaseerd. Daarnaast is erop ingezet om klimaat een prominentere plek te geven in het OESO mvokader (de *Common Approaches*) zodat beter rekening gehouden wordt met klimaatdoelstellingen. Nederland is tot slot één van de oprichters van de Export Finance for Future (E3F) coalitie. Met negen andere landen wordt gewerkt aan het beter in lijn brengen van de ekv met de klimaatdoelen van Parijs en het bieden van meer transparantie ten aanzien van de klimaataspecten van de portfolio's. In paragraaf 5.3 (internationaal gelijk speelveld) wordt verder ingegaan op de E3F-coalitie.

Resultaten

De aanpassingen in het ekv-instrumentarium zijn recent ingevoerd. Een deel van de nieuwe producten is bovendien pas in de markt gezet vanaf begin 2022. Er is daarom nog niet onderzocht in welke mate het instrumentarium groene transacties stimuleert. Om toch een inschatting te maken van de resultaten gaat deze paragraaf in op de volgende elementen: enquêteresultaten, uitkomsten uit interviews, cijfers over het aantal groene transacties en de bijdrage van deze groene transacties aan de Nederlandse economie en werkgelegenheid.

Enquête en interviews exporteurs

In een enquête onder de exporteurs is uitgevraagd in welke mate het productassortiment van ADSB in de periode 2016 t/m 2021 aansloot bij vergroening. Circa driekwart van de ondervraagde exporteurs gaf aan bekend te zijn met de vergroeningsproducten van ADSB. Dat niet alle exporteurs hiermee bekend zijn komt naar verwachting deels doordat niet alle exporteurs actief zijn in groene exportsectoren. Van de ondervraagde exporteurs gaf 14% aan verzekeringen te hebben afgenomen

die als groen gelabeld zijn. Verder gaf 67%⁶⁰ van de respondenten aan dat het productenassortiment redelijk tot goed bij hun groene behoefte past.

Ook de interviews geven inzichten over vergroening. Zo gaf een deel van de mkb-exporteurs aan dat de tijd die het kost om het Groene Label te verkrijgen niet opweegt tegen de gunstigere voorwaarden ervan. Het aanleveren van de benodigde extra documentatie om te bepalen of het groenlabel van toepassing is, wordt namelijk soms als een drempel ervaren. Tegelijkertijd gaf een gedeelte van de exporteurs aan dat vergroening goed werkt. Zo kwam een exporteur met het voorbeeld van een rondgang langs marktpartijen om het aanbod verder onder de aandacht te brengen.

Cijfers groene transacties en bijdrage Nederlandse economie en werkgelegenheid

In de periode 2019 t/m 2021 werden transacties voor het eerst als groen geïdentificeerd. Hierdoor is er over een beperkt deel van de periode die de beleidsdoorlichting onderzoekt een vergelijking te maken. Tabel 5.2.1 toont dat het aantal groene polissen in 2020 licht daalde ten opzichte van 2019, maar dat in 2021 sprake is geweest van een sterke stijging. De KPI voor groene transacties bestaat sinds 2021 en was in dat jaar voor 84,8% behaald.

Tabel 5.2.1 Aantal uitgereikte groene polissen in 2019, 2020 en 2021

	2019	2020	2021
Groene polissen	16	14	24

In 2020 berekende het CBS daarnaast voor het eerst de bijdrage aan groene en fossiele ekv uitvoer. Het CBS maakte hiervoor gebruik van cijfers die ADSB heeft opgesteld aan de hand van de meetmethodieken groen en fossiel. Hieruit blijkt dat de bijdrage van de 'groene ekv' in de periode 2019 t/m 2021 uitkwam op 0,012% van het bbp en 2.400 arbeidsjaren.

Conclusie

Onderzoeksvraag: In welke mate stimuleert en realiseert de ekv groene transacties?

Het is nog niet mogelijk om te concluderen in welke mate de ekv groene transacties stimuleert en realiseert. Met het Groene Label is ingezet op het inzichtelijk maken van het aandeel groene transacties in de ekv-portefeuille. Aan groene transacties hangen gunstigere voorwaarden met als doel om het bedrijfsleven te faciliteren in de energietransitie. De ruimere dekkingsmogelijkheden en nieuwe producten zijn echter nog niet geëvalueerd waardoor geen conclusie is te trekken over de effectiviteit ervan. Een positief signaal is wel dat er tussen 2020 en 2021 sprake was van een stijging van het aantal groene transacties. Het is aannemelijk dat de prestatieprikkels die in 2021 voor ADSB is ingevoerd, de uitbreiding van het aantal fte en de ruimere mogelijkheden in het instrumentarium voor groene transacties hieraan hebben bijgedragen.

Veronderstelling: het ekv productenassortiment sluit in voldoende mate aan bij de groene energietransitie.

Het is nog niet mogelijk om te concluderen in hoeverre aan deze veronderstelling wordt voldaan. Uit de verschillende interviews, de afgenomen enquête en de ervaringen over de jaren 2016 t/m 2021 blijkt dat het productassortiment redelijk aansluit bij de behoeften van bedrijven voor de groene energietransitie. Uit de gemaakte analyse kwamen niettemin meerdere verbeterpunten naar voren en blijkt het belang van een continue dialoog met het bedrijfsleven. Zo geeft een deel van de exporteurs aan dat er meer beleidswijzigingen op het gebied van groen nodig zijn. Dit is lastig, aangezien de kaders van de *Arrangement* maar beperkte speelruimte bieden voor aanpassingen. Nederland zet zich in internationale gremia in om deze kaders voor groene transacties te verruimen.

⁶⁰ Dit betreft 67% van de exporteurs die deze vraag hebben ingevuld. Van de exporteurs heeft 60% deze vraag ingevuld en 40% heeft de vraag overgeslagen. Het is niet bekend waarom de vraag is overgeslagen. Een oorzaak kan zijn dat de betreffende bedrijven geen groene behoefte hebben, maar ook dat het productassortiment niet bij hun bekend is.

De huidige vergroeningsmaatregelen zijn pas redelijk recent ingevoerd, waardoor er nog geen conclusie is te trekken over de mate waarin deze goed aansluiten bij de groene energietransitie.

5.3 Een internationaal gelijkwaardig speelveld

In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op de volgende deelvraag:

- In welke mate is sprake van een internationaal gelijkwaardig speelveld op het terrein van de ekv?

Daarbij wordt de volgende veronderstelling getoetst:

- Er is sprake van een internationaal gelijkwaardig speelveld op het terrein van de ekv.

Doel en context

Een belangrijke subdoelstelling van de (internationale) inzet op de ekv is het creëren van een internationaal gelijkwaardig speelveld. Deze subdoelstelling is dan ook zoals eerder toegelicht expliciet opgenomen in begrotingsartikel 5: "het creëren en handhaven van een internationaal gelijkwaardig speelveld voor bedrijven op het terrein van de exportkredietverzekeringsfaciliteit." Met een internationaal gelijkwaardig speelveld wordt geborgd dat internationale concurrentieverhoudingen zoveel mogelijk worden bepaald door prijs en kwaliteit van de geëxporteerde goederen en diensten, en niet door verzekerings- en financieringsvoorwaarden.

Aanpak om het doel te bereiken

Gedurende de periode 2016 t/m 2021 was de inzet om een gelijkwaardig speelveld te creëren en handhaven gericht op:

- Het maken van internationale afspraken;
- Het versterken van de Europese positie op het internationaal speelveld;
- Het bieden van een concurrerend productaanbod en ondersteunend nationaal beleid.

Internationale afspraken maken en versterken Europese positie internationaal speelveld

Om tot internationale afspraken te komen, neemt Nederland deel aan verschillende internationale initiatieven en overleggremia rond publieke exportfinanciering. In de periode 2016 t/m 2021 ging dit om de volgende gremia:

- *International Working Group (IWG)*;
- Participanten van de *Arrangement* ;
- *EU Raadswerkgroep* voor exportkredieten (CWG);
- *Export Credit Group (ECG)* bij de OESO;
- *Club van Parijs (CvP)*.
- *Werkgroepen en coalities*

International Working Group (IWG)

Het doel van de IWG, in 2012 opgericht door de Verenigde Staten en China, is om met OESO en niet-OESO landen te komen tot internationale richtlijnen voor exportkredieten. Dit is relevant, omdat niet-OESO-landen (zoals China en India) grote spelers zijn *geworden* in publieke exportfinanciering, terwijl zij niet deelnemen aan de *Arrangement*.

OESO-Arrangement

Via de *Arrangement on Officially Supported Export Credits* heeft Nederland zich samen met andere OESO-landen gecommitteerd aan afspraken over de voorwaarden waaronder publieke exportfinanciering geboden wordt, zoals minimumpremies en transparantie. De deelnemers van de *Arrangement* zijn de Participanten. Nederland neemt deel via de Europese Commissie (het directoraat-generaal Handel, DG TRADE). Afstemming hiervoor vindt plaats in de EU Raadswerkgroep.

EU Raadswerkgroep voor exportkredieten (CWG)

De EU Raadswerkgroep voor exportkredieten ofwel de *Council Working Group (CWG)*, is niet alleen van belang om de EU-inzet bij de OESO en IWG te bepalen, maar ook om met andere Europese landen beleid onderling af te stemmen. Alle Europese landen die publieke exportfinanciering verschaffen, hebben daarvoor een nationale exportkredietverzekeraar die voldoen aan internationale regelgeving, maar die ook opereren binnen een specifieke nationale context. Binnen de EU bestaan richtlijnen voor consultatie en harmonisatie, maar daarnaast wordt in de raadswerkgroep ook aandacht besteed aan het versterken van de positie van Europese exporteurs op de wereldmarkt.

Export Credit Group (ECG) bij de OESO

In de ECG maken OESO-landen afspraken over mvo-beleid, duurzaam leenbeleid en anti-omkoping in relatie tot publieke exportfinanciering. Hiervoor zijn verschillende gezamenlijke kaders opgesteld, zoals het *due diligence* kader de *Common Approaches*. Nederland neemt rechtstreeks deel aan deze werkgroep, zonder tussenkomst van de Europese Commissie.

Club van Parijs (CvP)

Tot slot werkt Nederland via de CvP aan gezamenlijke afspraken over terugbetaling en herstructurering van schulden tussen crediteuren. In paragraaf 6.3.3 (Voorkomen transacties risico voor schuldhoudbaarheid) wordt hier verder op ingegaan.

Wergroepen en coalities

Naast deze formele gremia heeft Nederland in de periode 2016 t/m 2021 deelgenomen aan werkgroepen en coalities zoals de ExFiLab, een Europese denktank voor publieke export financiering, en de E3F-coalitie. E3F is een coalitie van landen gericht op het beter integreren van de klimaatdoelstellingen in de ekv.

Concurrerend productaanbod en nationaal beleid

Voor een gelijkwaardig internationaal speelveld is niet alleen de internationale en Europese inzet relevant, maar ook het nationaal beleid en het productaanbod in vergelijking met andere landen. Zo kan ervoor gekozen worden om in nationaal beleid strenger te zijn dan afgesproken bij de OESO in de *Arrangement* (financiële voorwaarden) of de common approaches (mvo-kader) wat gevolgen heeft voor het gelijkwaardig speelveld van exporteurs. Daarnaast bieden de internationale regels speelruimte, bijvoorbeeld voor welke producten of diensten al dan niet worden aangeboden. Daarbij is ook relevant dat niet alle producten van publieke exportkredietverzekeraars in dezelfde mate zijn gereguleerd in de *Arrangement*.⁶¹

Resultaten

Het vervolg van deze paragraaf gaat in op welke mate Nederlandse exporteurs gelijk als buitenlandse concurrenten werden behandeld gedurende 2016 t/m 2021. Daartoe wordt ten eerste ingegaan op de internationale afspraken die de afgelopen periode zijn gemaakt. Vervolgens wordt ingegaan op de Europese positie in het internationale speelveld en het beleid dat Nederland heeft opgesteld. De enquête en interviews die zijn verricht voor deze beleidsdoorlichting bieden daarbij nuttige inzichten in hoe exporteurs en financiers het internationale speelveld in de praktijk hebben ervaren. Daarnaast is in 2020 een *benchmark* uitgevoerd om te bezien hoe concurrerend de producten van ADSB zijn.⁶² Ook is er een gap analyse gemaakt van de verschillen tussen nationaal beleid en internationale regels (waar zijn we strenger dan internationaal afgesproken?). Dit was onderdeel van een onderzoek naar een gelijkwaardig speelveld dat ADSB uitvoerde als service bonusproject (2019).⁶³

Het internationaal gelijkwaardige speelveld staat de laatste jaren onder druk. Aangezien steeds meer export buiten de *Arrangement* om wordt gefinancierd, ondervinden exporteurs van landen die zich

⁶¹ Voor EU-lidstaten geldt ook het EU-staatssteunkader en zijn de afspraken uit de *Arrangement* bovendien juridisch bindend. De *Arrangement* kent als gentlemen's agreement geen sancties, maar leden kunnen elkaar wel aanspreken op het afwijken van de afspraken.

⁶² Dutch *Benchmark* Analysis, Trade Rx | Public Summary, October 2020.

⁶³ De servicebonusprojecten en de vergoedingsovereenkomst worden beschreven in paragraaf 5.4.

wel aan de *Arrangement* kaders houden oneerlijke concurrentie. Tussen 2016 en 2021 werd nog maar één derde van de wereldwijde publieke exportfinanciering afgegeven onder de financiële voorwaarden van de *Arrangement*.⁶⁴ Dit komt enerzijds doordat nieuwe spelers zoals China en India niet deelnemen aan de *Arrangement*. Anderzijds zien we dat er – ook door OESO landen – steeds meer alternatieve vormen van financiering geboden worden buiten de kaders van de *Arrangement*, bijvoorbeeld via innovatieve producten of via andere instellingen als *Development Finance Institutes* (DFI's). Buiten de EU worden verschillende vormen van publieke handelsfinanciering steeds strategischer gecombineerd, terwijl in de EU de handelsfinanciering veelal op nationaal niveau afzonderlijk van elkaar geregeld is en daardoor gefragmenteerd is. Tegelijkertijd hebben de EU-landen te maken met strengere regelgeving dan internationale concurrenten, zoals het EU-staatssteunkader.

Internationale afspraken maken

De International Working Group (IWG)

In de beleidsdoorlichting 2016 werd een blijvende inzet aanbevolen op voortgang in de onderhandelingen in de IWG. Nederland heeft in de periode 2016 t/m 2020 actief mee onderhandeld en verschillende casestudies gepresenteerd. De technische onderhandelingen leidden helaas tot weinig resultaat, waarna op politiek niveau is geprobeerd om eerst tot gemeenschappelijke uitgangspunten te komen. Het verschil van inzicht met vooral China, onder andere over het bieden van transparantie over de exportfinanciering, bleek te groot om tot resultaten te komen. De IWG is daarom in 2020 'on hold' gezet. Jaarlijks zal worden bekeken of het zin heeft de high level gesprekken te hervatten.

De Arrangement

Mede wegens het uitblijven van resultaten in de IWG is de focus van Nederland en andere EU-landen verschoven naar de modernisering van de *Arrangement*. Deze afspraken zijn verouderd en niet goed opgewassen tegen concurrentie van buiten de *Arrangement*. Dit is ook duidelijk geworden uit gesprekken met het bedrijfsleven en de financiële sector. Nederland heeft een startpaper ingebracht over hoe beprijzing ingezet kan worden voor meer flexibiliteit in de financieringsvoorwaarden van de *Arrangement*. Kern is dat er meer flexibiliteit komt (in bijvoorbeeld de maximale afbetalingstermijn of het terugbetalingsschema), maar dat het risico ook in voldoende mate in de premie gereflecteerd dient te zijn. In 2020 is door de Participanten het werkprogramma voor de modernisering vastgesteld waarin beprijzing een centrale plek heeft gekregen. In 2021 zijn de onderhandelingen op technisch niveau daadwerkelijk van start gegaan. Nederland spant zich samen met andere EU-landen in om de onderhandelingen tot een zo spoedig mogelijk resultaat te laten leiden. Vooruitlopend hierop is mede op initiatief van Nederland in 2021 al een wijziging van de lokale kosten afspraak gerealiseerd. Hierdoor kunnen meer lokale kosten meeverzekerd worden, een belangrijk resultaat voor een gelijk spelveld voor met name de aannemerijsector.⁶⁵

Conform de aanbeveling in de vorige beleidsdoorlichting heeft Nederland zich ingezet voor het vaststellen van minimumpremies voor schepen. Dit is van belang voor een gelijkwaardig spelveld voor de Nederlandse scheepbouwers. Schepen maken een apart onderdeel uit van de *Arrangement*, de zogenaamde *Ship Sector Understanding* (SSU) waarvoor tot op heden nog geen minimumpremies gelden. Er is een *informal expert group* (IEG) opgericht onder de SSU waar Nederland deel van uitmaakte, die onder andere tot taak had om minimumpremies en -rentetarieven vast te stellen voor schepen. Het werk van de IEG werd echter opgeschort toen deze onderwerpen bij de onderhandelingen in de IWG werden betrokken. Nu ook de onderhandelingen in de IWG zijn opgeschort, zal de discussie over premies in de SSU voortgezet moeten worden. Nederland blijft zich hier hard voor maken.

⁶⁴ Zie US EXIM Report to the U.S. Congress on Global Export Credit Competition, Reaching New Heights, June 2022.

⁶⁵ Kamerstuk 26485, nr. 368.

EU Raadswerkgroep voor exportkredieten (CWG)

In de CWG zijn onder andere de- onderhandelingen tussen de Participanten over een nieuwe *Commercial Interest Reference Rate* (CIRR), verruiming van lokale kosten en de modernisering van de *Arrangement* voorbereid. De EU is immers Participant van de *Arrangement*, en niet de afzonderlijke lidstaten. Daarnaast hebben discussies in de raadswerkgroep bijgedragen aan het starten van een haalbaarheidsonderzoek naar een Europese strategie voor exportkredieten. Hier wordt verder op in gegaan bij het onderwerpen 'versterken Europese positie op het internationale speelveld'. Nederland heeft zich vanuit het perspectief van een gelijkwaardig speelveld altijd actief ingezet bij deze onderwerpen.

Export Credit Group (ECG) bij de OESO

In de beleidsdoorlichting 2016 is geconstateerd dat Nederland de eigen exporteurs relatief streng behandelt op het vlak van de toetsing van milieu- en sociale effecten. Dit betreft met name de reikwijdte: Nederland past deze toetsing indien relevant ook toe op projecten die strikt gezien niet onder het internationale toetsingskader vallen (bijvoorbeeld bij een financiering met een looptijd van minder dan twee jaar). Aanbevolen werd dat Nederland zich blijft inzetten voor een strenger internationaal kader. De laatste herziening van de *Common Approaches*, het gezamenlijke *due diligence* raamwerk van de OESO ECG leden, stamt uit 2016. Sinds die tijd zijn er verschillende voorstellen voor verdere aanscherping gedaan, maar die hebben vooralsnog niet tot een herzien raamwerk geleid. Nederland heeft dierenwelzijn als onderwerp op de agenda gezet, concrete voorstellen gedaan om de illustratieve lijst van categorie A projecten (waarvoor de zwaarste vorm van *due diligence* plaatsvindt) te updaten en voorstellen gesteund om klimaat, mensenrechten en biodiversiteit steviger te verankeren in het *due diligence* raamwerk waarmee het meer in lijn komt met de standaarden die in de financiële sector gehanteerd worden (zoals de *Equator Principles*). De volgende herziening van de *Common Approaches* is echter vertraagd. Het is de bedoeling dat deze herziening vóór eind 2023 wordt afgerond.

Een andere prioriteit van Nederland in de OESO Export Credit Group was het opstellen van gezamenlijke richtlijnen voor anti-omkopsbeleid, zoals ook aanbevolen in de vorige beleidsdoorlichting. Door hierover internationale afspraken te maken en ervaringen uit te wisselen dient omkoping vermeden te worden én ontstaat er ook een gelijk speelveld. In 2019 is de *Recommendation of the Council on Bribery and Officially Supported Export Credits* vastgesteld, waarmee er nu ook een internationaal raamwerk bestaat voor anti-omkoping bij publieke exportfinanciering.

Internationale afspraken over klimaatdoelstellingen in de ekv

Nederland is bezig de ekv in lijn te brengen met de klimaatdoelstellingen van Parijs. Het vergroenen van de ekv en de afbouw van fossiele transacties, hebben gevolgen voor het internationaal gelijk speelveld. Daarom probeert Nederland met gelijkgezinde landen op te trekken, zowel om nationale maatregelen af te stemmen als om gezamenlijk in te zetten op internationale afspraken. In 2020 heeft ADSB het klimaatbeleid van publieke exportkredietverzekeraars in andere landen in beeld gebracht.

In april 2021 heeft Nederland met zes andere landen de E3F-coalitie opgericht. Met deze coalitie vindt afstemming plaats over vergroening van publieke exportfinanciering en zijn afspraken gemaakt over het uitfaseren van fossiele transacties. De coalitie trekt samen op in internationale fora. De tweede helft van 2021 heeft Nederland het voorzitterschap op zich genomen en een conferentie en ministeriële top georganiseerd, waarbij de coalitie is uitgebreid naar tien landen en is afgesproken dat E3F ook een relevant forum is voor de implementatie van de COP26-verklaring voor het beëindigen van steun aan de internationale fossiele energiesector (zie hierover verder paragraaf 5.2).

Deze activiteiten dragen bij aan afstemming tussen landen die vooroplopen bij het implementeren van klimaatmaatregelen en bevorderen daarmee een gelijk speelveld tussen exporteurs uit deze landen. Het betreft echter een kopgroep van landen die nationaal beleid uitwerken. Voor een

daadwerkelijk gelijk speelveld zijn internationale afspraken nodig. Een eerste resultaat in OESO-verband is geboekt in oktober 2021, toen de Participanten van de *Arrangement* tot een afspraak zijn gekomen om geen kolencentrales meer te financieren met exportkredieten. Nederland heeft zich ingezet om ook onderhandelingen te starten voor soortgelijke afspraken voor andere fossiele projecten in Participanten-verband (olie en gas), maar dit is tot op heden nog niet tot stand gekomen.

Tijdelijke maatregelen in het kader van COVID-19

Tijdens de COVID-19 crisis is ingezet op het maken van specifieke internationale afspraken waarmee publieke exportfinanciering een bijdrage kon leveren aan het ondersteunen van handel tijdens de crisis. Dit is relevant voor een gelijkwaardig speelveld waar verschillende landen te maken hadden met een private sector die zich (tijdelijk) terugtrok. Zo bleek het voor sommige landen door budgettaire krapte moeilijk om aan de verplichte aanbetaling van 15% te voldoen en was het tevens lastig dit op de private markt te financieren en verzekeren. Hierdoor konden projecten potentieel geen doorgang vinden. Nederland heeft zich via de EU raads werkgroep bij de Participanten ingezet om de verplichte aanbetaling tijdelijk te verlagen naar 5% voor publieke kopers in lagere inkomenslanden. De maatregel is 5 november 2021 van kracht geworden. Daarnaast is samen met andere Europese landen er succesvol op aangedrongen dat het verbod op het publiek verzekeren van korte termijn transacties naar hoge inkomenslanden (OESO) tijdelijk buiten werking werd gesteld. Dit was nodig omdat de private markt opdroogde.⁶⁶ Door deze afspraken ontstond meer ruimte om de export te kunnen ondersteunen tijdens de crisis.

Versterken Europese positie op het internationaal speelveld

In Europees verband heeft Nederland zich ingezet om te onderzoeken hoe de positie van Europese bedrijven op het internationale speelveld versterkt kan worden. In 2019 is hiervoor in samenwerking met andere landen een studie uitgevoerd naar de overeenkomsten en (mandaat)verschillen tussen publieke export financiering en DFI's.⁶⁷ Ook namen exportkredietexperts uit Nederland deel aan de ExFi-Lab denktank, wat in 2020 resulteerde in de publicatie van de *white paper* on Public Export Finance in the EU: '*Take Action or Fall behind*'.⁶⁸ In de paper worden de EU en de lidstaten opgeroepen tot een krachtige Europese reactie op de snelle veranderingen in de wereldeconomie en spanningen in het multilaterale kader. Wanneer geen actie wordt ondernomen, zal de concurrentiepositie van Europese exporteurs in gevaar komen.

De paper schetst een aantal richtingen waar dringend actie nodig is. Zo wordt gepleit voor het opstellen van een EU-strategie voor publieke financiering voor export, handel en investeringen. Deze verschillende vormen van financiering zijn nu versnipperd in de EU. Met een betere coördinatie zal de positie van Europese exporteurs versterkt worden. Daarnaast moet de EU de leiding nemen bij het versterken van het multilaterale kader voor exportfinanciering, en een strategie ontwikkelen voor de inzet van publieke exportfinanciering bij het mobiliseren van privaat kapitaal voor de groene transitie. In maart 2021 is over de paper een virtuele bijeenkomst belegd met honderden deelnemers, waar vanuit verschillende hoeken het belang van actie belicht werd. In de Europese Raads werkgroep is afgesproken dat de lidstaten en de Europese Commissie aan de slag gaan met deze aanbevelingen.

In de *Trade policy review* van 2021 heeft de Europese Commissie in reactie op de White paper aangekondigd een haalbaarheidsstudie te starten naar een Europese strategie voor exportfinanciering, inclusief een Europese Exportkredietfaciliteit. Het doel is te komen tot een versterkte coördinatie tussen verschillende vormen van handelsfinanciering in de EU en het versterken van de Europese positie op het internationale speelveld. Eind 2021 is de studie van start gegaan en deze zal naar verwachting begin 2023 zijn afgerond.

⁶⁶ De zogeheten EU Mededeling Kort voor exportfinanciering korter dan twee jaar.

⁶⁷ IFCL study on Convergence of Development Finance and Export Finance, 2019.

⁶⁸ ExFi Lab, White Paper on Public Export Finance in the EU. Take Action or Fall Behind! An independent White Paper by the Export Finance Lab on making EU export finance fit for the future. April 2021 (Re-issue).

Concurrerend productaanbod en nationaal beleid

Resultaten enquête beleidsdoorlichting

Uit de enquête is naar voren gekomen dat het merendeel (86%) van de respondenten niet het idee heeft weleens een transacties mis te zijn gelopen door betere voorwaarden van andere exportkredietverzekeraars. Een aantal (14%) heeft wel die indruk en baseert dit op een lagere premie, een hogere risicobereidheid, een kortere doorlooptijd of aantrekkelijkere directe exportfinanciering via een lagere CIRR van andere exportkredietverzekeraars. Respondenten sluiten ook aan bij met name deze thema's als het gaat om waar Nederland aan concurrentiekracht zou kunnen bieden. Tevens wordt aangegeven dat Nederland concurrerder zou kunnen zijn door langere looptijden voor groene transacties met een bijbehorende – niet te hoge – premie aan te bieden. Dit is een signaal dat vaker is afgegeven en waar Nederland zich in het kader van de modernisering van de *Arrangement* hard voor maakt. Ook wordt door sommige respondenten aangegeven dat ze vooral mvo en compliance beoordelingen als belemmerend ervaren in het aanvraagproces en dat ze het gevoel hebben dat dit tot langere doorlooptijden en meer onzekerheid leidt dan bij andere landen het geval is.

Daarnaast wordt gemeld dat ADSB zich positief onderscheidt ten opzichte van andere exportkredietverzekeraars door directe (100%) garanties op leverancierskredieten aan te bieden. Ook valt op dat veel van de respondenten gebruik maken van de exportkredietgarantie (ekg), een relatief nieuwe toevoeging aan het productarsenaal van ADSB waarmee de financiering van een exportkrediet goedkoper wordt dankzij een staatsgarantie. Mogelijk biedt dit een goed en competitief alternatief voor directe exportfinanciering vanuit de Staat, vooral als het om financiering via variabele rentes gaat, wat doorgaans de marktpraktijk is. Wel zijn er nog steeds verschillende verzoeken van marktpartijen, zo ook in de resultaten van de enquête, om directe financiering via een vaste rente (de CIRR-rente) voordeliger en flexibeler te maken.

Benchmark

Uit de in 2020 extern uitgevoerde *benchmark* kwam naar voren dat exportkredietverzekeraars opereren vanuit additionaliteit aan de commerciële markt. Tegelijkertijd is gedurende 2011 t/m 2019 in internationaal perspectief een beweging is geweest van de traditionele *lender of last resort* naar *trade facilitator* of zelfs *trade creator*. Ook ADSB heeft zich de afgelopen jaren in de richting van *trade facilitator* bewogen. Dit betekent dat ADSB een beweging heeft ingezet naar een meer actieve ondersteuning van exporteurs. Enkele andere publieke exportkredietverzekeraars gaan verder en stellen zich steeds meer op als *trade creators*. Dit geldt bijvoorbeeld voor UKEF (het Verenigd Koninkrijk), SACE (Italië), Credendo (België), EDC (Canada), K-sure (Zuid-Korea), Nexi en JBIC (Japan). Deze internationale ontwikkeling gaat gepaard met de ontwikkeling van nieuwe producten die minder direct aan specifieke exporttransacties gebonden zijn. Aanbevelingen van de *benchmark* hadden onder andere betrekking op de dienstverlening aan het mkb en de kansen voor samenwerking met Invest International. Op deze onderwerpen zijn prioriteitsprojecten van start gegaan. Hier gaat paragraaf 6.2 (doelmatige uitvoering) nader op in.

Gapanalyse internationale en nationale regelgeving

In 2019 heeft ADSB een gapanalyse uitgevoerd en een vergelijking gemaakt tussen nationaal beleid ten aanzien van verzekeringsvoorwaarden voor exportfinancieringen en de *Arrangement*. Voor Nederland geldt, net als voor andere landen, dat er vanuit de verzekeringspraktijk soms nationale gebruiken zijn die strenger uitpakken dan internationaal vereist. Een voorbeeld is de mogelijkheid om een premiekorting toe te passen wanneer er sprake is van bepaalde zekerheden in de vorm van onderliggende assets, de zogenaamde Credit Enhancement Factor. In het Nederlands beleid wordt die korting alleen toegepast als deze zekerheden vanuit het risicobeoordelingskader geen voorwaarde zijn voor verzekering van de transactie. De gapanalyse heeft ertoe geleid dat nationaal beleid op onderdelen is aangepast, zoals het standaard toepassen van deze premiekortingsmogelijkheid bij zekerheden voor groene transacties.

Nederland maakt financiering tegen CIRR mogelijk

Een specifiek onderdeel van de *Arrangement* betreft de financiering tegen de CIRR.⁶⁹ De vorige beleidsdoorlichting concludeerde dat er geen aanwijzing was dat Nederlandse exporteurs een concurrentienadeel ondervonden van het feit dat Nederland geen CIRR aanbood. Het advies was om dit te blijven monitoren. Exporteurs en de financiële sector hebben hierna aangedrongen op een mogelijkheid om tegen vaste rentes te financieren met als argument dat vrijwel alle andere landen de CIRR aanbieden.⁷⁰ Daarop is een oplossing gevonden door de CIRR aan te gaan bieden via de Nederlandse sectorbanken waarbij de Staat de risico's van de sectorbanken afdekt met de ekv. Hier is in de voorliggende periode eenmaal gebruik van gemaakt. In dezelfde periode is internationaal onderhandeld over een nieuwe methode om de CIRR te berekenen, waardoor er een gelijk spelveld ontstaat. Deze nieuwe CIRR zal in 2023 geïmplementeerd worden. Tot slot is FIN op verzoek van het bedrijfsleven gaan onderzoeken of de vormgeving van de CIRR geflexibiliseerd kan worden, bijvoorbeeld ten aanzien van de trekkingstermijnen. naar verwachting zal dit in 2023 verder vorm worden gegeven.⁷¹

Conclusie en aanbevelingen

Onderzoeksvraag: In welke mate is sprake van een internationaal gelijkwaardig spelveld op het terrein van de ekv?

Er is deels sprake van een gelijkwaardig spelveld voor bedrijven die gebruik maken van de Nederlandse ekv en het beleid op dit gebied is deels doeltreffend geweest. De ekv is voor Nederlandse exporteurs noodzakelijk voor een internationaal gelijkwaardig spelveld. De meeste OESO-landen en ook steeds meer niet-OESO landen bieden immers publieke exportfinanciering aan. Zonder ekv zou het Nederlands bedrijfsleven een concurrentienadeel ondervinden. Door internationale afspraken bieden verschillende landen de ekv ook aan op gelijke voorwaarden. Deze afspraken staan in de "*Arrangement*" en de Common Approaches (zie paragraaf 3.4.1: input). Daarmee is nog niet gezegd dat het internationaal spelveld ook helemaal gelijkwaardig is.

Ten eerste geldt voor de EU-landen dat zij soms met strengere regels te maken hebben (bijvoorbeeld EU-staatssteunregels) dan andere landen. En ook Nederland is vanuit de eigen beleidsdoelstellingen soms strenger dan internationaal afgesproken, waaronder bij de toetsing van milieu, sociale en *governance* risico's en het beëindigen van steun aan de internationale fossiele energiesector. De afgelopen jaren zijn stappen gezet om de internationale afspraken in de *Arrangement* te versterken en zoveel mogelijk gelijk te trekken, bijvoorbeeld voor anti-omkoping en de afspraak om geen kolencentrales meer te financieren. Inzet hierop blijft de komende jaren noodzakelijk, bijvoorbeeld rond klimaatafspraken en aangescherpte afspraken op het gebied van milieu-, sociale en *governance* risico's.

Ten tweede is de doeltreffendheid van de internationale afspraken afgenomen, omdat er steeds meer publieke financiering buiten de *Arrangement* om plaatsvindt. Dit komt deels doordat deelnemers aan de *Arrangement* nieuwe producten aanbieden die niet onder de afspraken vallen (zoals investeringsleningen). Maar ook zijn er nieuwe grote spelers die ekv aanbieden, die niet deelnemen aan deze afspraken (zoals China en India). Dit kan leiden tot oneerlijke concurrentie voor Nederlandse exporteurs. De afgelopen jaren zijn in dit kader twee zaken in gang gezet. Ten eerste de modernisering van de *Arrangement*, met als doel deze flexibeler en concurrerender te maken. Ten tweede een onderzoek naar een EU strategie voor exportkredieten, die zich richt op het verbeteren van de positie van Europese exporteurs in derde markten. Beide trajecten zijn nog niet afgerond binnen het tijdsbestek van deze beleidsdoorlichting.

Tot slot, nationale beleidsverschillen in de ekv zullen altijd blijven bestaan, ook tussen landen die zich committeren aan dezelfde internationale afspraken. Dit kan te maken hebben met specifieke nationale omstandigheden, zoals de beschikbaarheid van private financiering, het productaanbod of

⁶⁹ De CIRR is toegelicht in paragraaf 5.1 (ondersteuning vraag bedrijfsleven).

⁷⁰ Zie bijlage 5 voor meer uitleg waarom een vaste rente aantrekkelijk kan zijn voor exporteurs.

⁷¹ De CIRR wordt verder besproken in paragraaf 5.1 (ondersteuning vraag bedrijfsleven).

met specifieke nationale beleidsvoorkeuren. De in 2019 uitgevoerde *benchmark* neemt ook een ontwikkeling waar waarbij publieke exportkredietverzekeraars zich meer proactief opstellen (van *"lender of last resort"* naar *"trade creators"*). Een regelmatige *benchmark* kan eraan bijdragen om ons productaanbod concurrerend te houden.

Veronderstelling: er is sprake van een internationaal gelijkwaardig speelveld op het terrein van de ekv.

Aan deze veronderstelling wordt deels voldaan (zie toelichting hierboven).

5.4 Doeltreffende uitvoering

In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op de volgende deelvraag:

- In welke mate is de uitvoering van de ekv door ADSB, FIN en BZ doeltreffend?

De volgende veronderstellingen worden daarbij getoetst:

- Het juridische kader en de afspraken tussen ADSB en de ministeries zijn helder en uitvoerbaar;
- ADSB is in staat om tijdig en juist verzekeringsaanvragen toe te kennen;
- Het Verzekeringscomité met daarin vertegenwoordigers van FIN, BZ en ADSB is in staat om tijdig en juist verzekeringsaanvragen te beoordelen.

In paragraaf 6.2 (doelmatige uitvoering) zal de veronderstelling worden getoetst of ADSB voldoende middelen heeft om zijn werkzaamheden uit te voeren en wordt geprikkeld om resultaten te behalen. Hoewel voldoende middelen een voorwaarde zijn voor doeltreffendheid, is een juiste financiële prikkelwerking om zoveel mogelijk resultaten te behalen tegen de laagst mogelijke kosten een voorwaarde voor doelmatigheid. Daarom wordt deze veronderstelling in zijn geheel getoetst in hoofdstuk 6.

Doel en context

Deze paragraaf gaat in op de effectiviteit van de uitvoering. Dat wil zeggen de mate waarin ADSB, FIN en BZ activiteiten verrichten die ervoor zorgen dat de betalingsrisico's die zijn verbonden aan Nederlandse export en buitenlandse investeringen juist en tijdig worden verzekerd. ADSB en de ministeries hebben afspraken gemaakt over welke werkzaamheden ADSB precies voor de Staat verricht en hoeveel middelen ADSB hiervoor ontvangt. Om te zorgen dat ADSB en de ministeries hun taken doeltreffend kunnen uitvoeren, dienen de afspraken helder en uitvoerbaar te zijn. Ook geldt dat ADSB, FIN en BZ in staat moeten zijn om zowel tijdig als juist verzekeringsaanvragen te beoordelen.

Aanpak om het doel te bereiken

Juridisch kader en afspraken tussen ADSB en de ministeries

In hoofdstuk 3 (beleidstheorie) is het juridisch kader behandeld. Dit bestaat uit de Kaderwet, de Begrotingswet, de Ministeriële Regelingen en het AO. In het AO zijn alle afspraken omtrent de ekv vastgelegd, waaronder regelgeving, contracten, procedures en werkafspraken. De belangrijkste afspraken tussen ADSB en de ministeries zijn vastgelegd in de samenwerkingsovereenkomst, de vergoedingsovereenkomst, het Beleidshandboek en de Volmacht.

Samenwerkingsovereenkomst

In de samenwerkingsovereenkomst is op hoofdlijnen vastgelegd welke werkzaamheden ADSB uitvoert. De samenwerkingsovereenkomst is op 2 juni 2009 in werking getreden voor onbepaalde tijd en heeft betrekking op de ekv, investeringsgaranties en schuldenakkoorden. De samenwerkingsovereenkomst kan door beide partijen worden opgezegd. Daarbij geldt een opzegtermijn van het lopend kalender jaar plus drie kalenderjaren.

Vergoedingsovereenkomst

In de vergoedingsovereenkomst zijn de financiële afspraken en de strategische focus vastgelegd. In de periode 2016 t/m 2021 waren er twee vergoedingsovereenkomsten tussen ADSB en de Staat. De eerste overeenkomst liep vanaf 2015 t/m 2020. De tweede en huidige overeenkomst loopt per 1 januari 2021 en zal in elk geval lopen t/m 31 december 2023. De vergoedingsovereenkomst wordt besproken in paragraaf 6.2 (doelmatige uitvoering).

Beleidshandboek

In het Beleidshandboek is het productenassortiment opgenomen dat wordt aangeboden en de randvoorwaarden waaronder ADSB verzekeringen mag afgeven.

Volmacht

In de volmacht is afgesproken welke verzekeringsaanvragen ADSB zelfstandig mag afhandelen. Dit betreft verzekeringsaanvragen van beperkte omvang met een overzichtelijk risico. Transacties met een grote omvang en/of hoog politiek of financieel risico vallen daarentegen buiten deze volmacht. Dergelijke transacties dient ADSB voor te leggen aan FIN en BZ in het Verzekeringscomité, voorzien van advies opgesteld door ADSB. Vervolgens beoordelen FIN en BZ elk individueel de aanvragen. Indien nodig kan er een Verzekeringscomité bijeenkomst worden belegd waarin de transactie wordt besproken en eventueel goedgekeurd.

Streefwaarde gemiddelde behandelduur transacties

Om te waarborgen dat verzekeringsaanvragen tijdig worden toegekend, hanteren ADSB en de ministeries een streefwaarde voor de gemiddelde behandelduur van de in een jaar afgesloten transacties. ADSB houdt de behandelduur per transactie bij. De behandelduur is de benodigde tijd tussen het moment van aanvraag door aspirant verzekerde (specifiek het moment waarop alle informatie van de aanvrager binnen is) en het moment van uitreiking van een dt, directe polis of afwijzing. Hieronder valt ook de benodigde tijd om de transactie waar nodig aan de ministeries voor te leggen. Voor de behandelduur werd gedurende 2016 t/m 2021 een streefwaarde gehanteerd van 31 dagen voor zaken binnen de volmacht van ADSB en 36 dagen voor zaken buiten de volmacht van ADSB. ADSB deelt maandelijks met de ministeries in welke mate de streefwaardes zijn behaald.

Controles op juist toekennen verzekeringsaanvragen

Om te controleren of ADSB verzekeringsaanvragen juist heeft toegekend, voert de Staat sinds 2013 jaarlijks een ex-post controle uit over alle aanvragen die dat jaar door ADSB binnen de volmacht zijn afgedaan. De Staat controleert daartoe jaarlijks steekproefsgewijs maximaal 10% van alle aanvragen in een bepaald jaar en controleert zowel de acceptaties als afwijzingen. Vervolgens beoordeelt de Staat of ze op basis van de aanwezige informatie in redelijkheid tot dezelfde beslissing had kunnen komen, en of aan alle vereisten was voldaan. Het is hierbij nadrukkelijk niet de bedoeling een accountantscontrole uit te voeren. De ADR controleert vervolgens of de ex-post controle op een zorgvuldige wijze heeft plaatsgevonden en of de documentatie op orde is.

Verzekeringsaanvragen die buiten de volmacht van ADSB zijn behandeld worden gecontroleerd door de accountant van ADSB. De accountant van ADSB controleert voor deze gevallen of de Staat goedkeuring heeft gegeven of niet. Wanneer de Staat goedkeuring heeft gegeven controleert de accountant of de toezegging goed in de ADSB-administratie is vastgelegd en uiteindelijk ook goed in de ADSB-verantwoording is opgenomen. De ADR controleert vervolgens van deze aanvragen of:

- het door ADSB ingediende voorstel volledig is;
- het voorstel onderbouwd is met de hiervoor relevante documenten;
- het besluit past binnen de hiervoor geldende kaders, en;
- het besluit waar nodig is genomen door een bevoegde functionaris van de Staat.

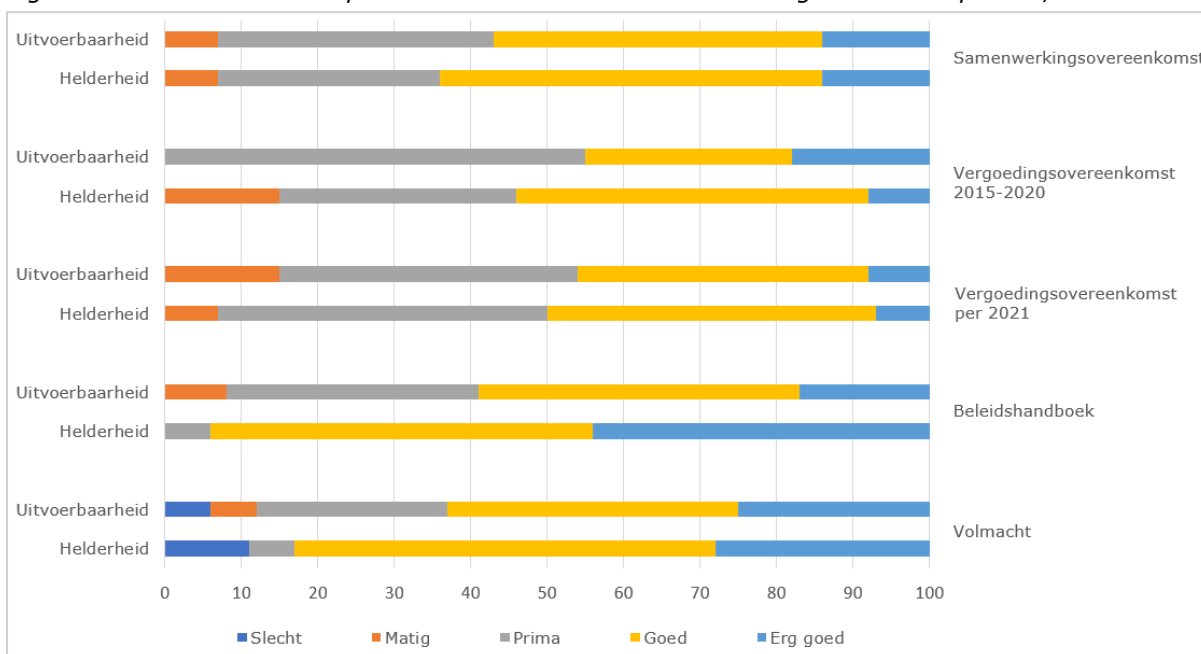
Resultaten

Helderheid en uitvoerbaarheid juridisch kader en gemaakte afspraken

Het juridisch kader en de afspraken tussen ADSB en de ministeries dienen voor medewerkers helder en uitvoerbaar te zijn, anders kunnen zij hun taken niet doeltreffend uitvoeren. In hoofdstuk 3 (beleidstheorie) is geconstateerd dat de Kaderwet financiële verstrekkingen Financiën en de begrotingsdoelstelling van artikel 5 qua formulering niet helemaal gelijk aan elkaar zijn. Daarnaast is de Regeling Uitvoering EKI gedateerd en niet in lijn gebracht met de kaderwet na de wijziging van de Kaderwet in 2015. Het juridisch kader is daarmee mogelijk niet volledig helder.

Voor de dagelijkse uitvoering zijn vooral de afspraken tussen ADSB en de ministeries relevant. Om de helderheid en uitvoerbaarheid van deze afspraken voor medewerkers te toetsen, heeft FIN ten behoeve van deze beleidsdoorlichting in 2022 anoniem enquêtes afgenomen onder twaalf medewerkers van ADSB, zes medewerkers van FIN en vijf medewerkers van BZ. Van de benaderde medewerkers hebben tien ADSB, zes FIN en drie BZ medewerkers gereageerd. De resultaten moeten voorzichtig worden geïnterpreteerd. Niet alleen vanwege het lage aantal waarnemingen, maar ook omdat de ondervraagde medewerkers waarschijnlijk vooral de recente tijd hebben beoordeeld, ook gegeven dat een deel van de ondervraagde medewerkers nog maar kort in dienst was van ADSB en de ministeries.

Figuur 5.4.1. Resultaten enquête: helderheid en uitvoerbaarheid gemaakte afspraken, schaal in %



Figuur 5.4.1 laat zien dat de gemaakte afspraken voor medewerkers over het algemeen helder en uitvoerbaar zijn. Desondanks scoren sommige medewerkers de afspraken als niet helder en onuitvoerbaar. Het is echter onduidelijk waar dit aan ligt. Het is mogelijk dat de afspraken niet duidelijk zijn, maar het kan ook zijn dat bepaalde medewerkers niet intensief met deze documenten werken en daardoor geen kennis hebben over wat precies in de documenten is vastgelegd.

Tijdigheid toekennen verzekeringsaanvragen

Om te beoordelen of verzekeringsaanvragen tijdig zijn behandeld is getoetst in hoeverre de gerealiseerde gemiddelde behandelduur in lijn was met de streefwaardes. Tabel 5.4.1 geeft de gemiddelde behandelduur van transacties weer. De gemiddelde behandelduur van transacties binnen de volmacht van ADSB is elk jaar onder de streefwaarde is uitgekomen. Voor transacties buiten de volmacht van ADSB is daarentegen alleen in 2020 en 2021 de gemiddelde behandelduur uitgekomen onder de streefwaarde. Dit ondanks dat het aantal transacties in deze jaren juist relatief hoog was.

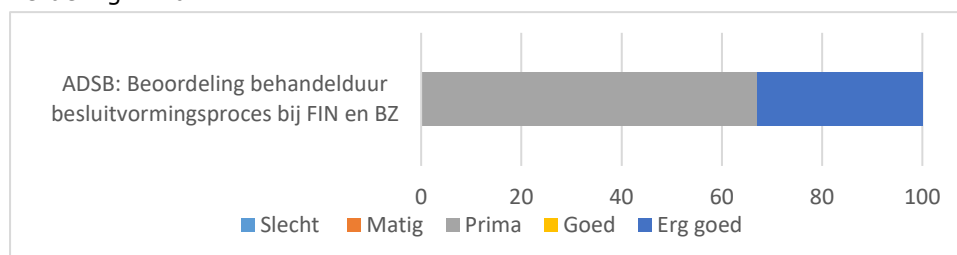
Tabel 5.4.1. Gemiddelde behandelduur in werkdagen van transacties binnen en buiten de volmacht

Jaar	Binnen de volmacht		Buiten de volmacht		Samengesteld gemiddelde
	Aantal transacties	Gemiddelde behandelduur	Aantal transacties	Gemiddelde behandelduur	
2016	69	22,3	42	40,2	29,1
2017	103	25,6	52	40,2	30,5
2018	114	23,4	28	40,0	26,7
2019	98	18,9	38	41,4	25,2
2020	97	21,1	79	35,3	27,5
2021	76	24,5	54	29,9	26,7
<i>Streefwaarde behandelduur</i>		31		36	34

Uit de enquêtes die FIN heeft afgenomen onder klanten van ADSB⁷² komt daarnaast naar voren dat exporteurs de behandelduur van transacties binnen en buiten de volmacht gemiddeld beoordelen met een 3,86 op een vijfpuntenschaal. Zes exporteurs hebben daarbij als expliciet verbeterpunt aangegeven dat een snellere beoordeling en toezegging gewenst is. Één exporteur geeft aan dat de financiële en administratieve afwikkeling van een project soms ook onduidelijk is. Één andere exporteur stelt dat in de periode 2016 t/m 2021 het aanvraagproces complexer en tijdrovender geworden is, met als reden dat het reputatierisico van de Staat een dominantere rol is gaan spelen.

Uit de klanttevredenheidsonderzoeken van ADSB⁷³ blijkt verder dat klanten over het algemeen goed op de hoogte zijn van hoe lang de behandelduur van hun aanvraag zal zijn. Wel gaven enkele klanten aan dat ze de behandelduur soms wat lang vinden. Ook vonden enkele klanten het aanvraagproces niet altijd transparant. Voor hen was het namelijk niet altijd duidelijk waar de aanvraag 'hing' (ADSB of het Verzekeringscomité) en waarom ze moesten wachten op goedkeuring. Enkele respondenten deden daarom de suggestie om wat meer terugkoppelmomenten in het proces.

Figuur 5.4.2. Beoordeling van ADSB over behandelduur en besluitvormingsproces bij FIN en BZ, verdeling in %



Om te onderzoeken hoe medewerkers van ADSB zelf aankijken tegen de behandelduur van verzekeringsaanvragen wanneer deze aan het Verzekeringscomité worden voorgelegd, heeft FIN anoniem enquêtes afgenomen onder een aantal medewerkers van ADSB. Uit de resultaten zoals weergegeven in figuur 5.4.2 blijkt dat de ondervraagde medewerkers van ADSB de behandelduur in het besluitvormingsproces bij FIN en BZ prima tot erg goed vinden. Wel geven twee medewerkers van ADSB aan dat het besluitvormingsproces in het Verzekeringscomité voor zaken buiten de volmacht van ADSB qua uitkomst en tijdsbeslag soms onvoorspelbaar is.

⁷² Zoals eerder toegelicht in paragraaf 5.1, heeft ADSB namens FIN enquêtes uitgezet onder klanten (exporteurs en financiers) die een verzekering hebben afgenomen in de periode 2016 t/m 2021. In totaal hebben 51 exporteurs en 3 financiers gereageerd. De resultaten van de enquête dienen daarom voorzichtig te worden geïnterpreteerd.

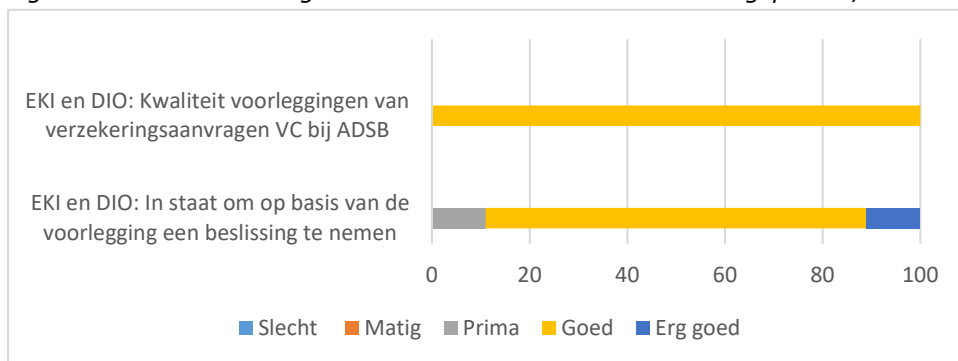
⁷³ Zoals eerder toegelicht in paragraaf 5.1 (ondersteuning vraag bedrijfsleven), heeft ADSB in 2018, 2019 en 2021 een klanttevredenheidsonderzoek afgenomen onder klanten.

Juistheid toekennen verzekeringsaanvragen

Om te beoordelen of verzekeringsaanvragen binnen de volmacht van ADSB juist zijn toegekend, is gekeken naar de uitkomst van de jaarlijkse ex-post controle. Uit de ex-post controles over de jaren 2016 t/m 2021 kwam FIN voor wat betreft de goedgekeurde en afgewezen zaken op basis van de in het dossier beschikbare informatie in de meeste gevallen tot dezelfde eindconclusie als ADSB.⁷⁴ Over het algemeen was FIN tevreden over de kwaliteit van de voorleggingen, de inhoud van de dossiers, de gemaakte analyses en de daaruit volgende conclusies. De ADR heeft alle ex-post controles tussen 2016 t/m 2021 goedgekeurd.

Voor wat betreft de juistheid van het toekennen van verzekeringsaanvragen buiten de volmacht van ADSB, heeft de ADR jaarlijks tussen 2016 t/m 2021 geconcludeerd dat de ingediende voorstellen volledig waren. Ook waren de door FIN en BZ genomen besluiten voldoende onderbouwd, pasten deze binnen de hiervoor geldende kaders en waren ze genomen door een bevoegde functionaris.

Figuur 5.4.3. Beoordeling van EKI en DIO over besluitvormingsproces, verdeling in %



Om te onderzoeken hoe medewerkers van ADSB, FIN en BZ zelf aankijken tegen het besluitvormingsproces van verzekeringsaanvragen, heeft FIN anoniem enquêtes afgenomen onder een aantal medewerkers van ADSB, FIN en BZ. Uit de resultaten in figuur 5.4.3 blijkt dat medewerkers van FIN en BZ de kwaliteit van de voorleggingen van ADSB goed vinden en goed in staat zijn om een beslissing te nemen op basis van de voorleggingen.

Conclusie

Onderzoeksvraag: in welke mate is de uitvoering van de ekv door ADSB, FIN en BZ doeltreffend?

De uitvoering van de ekv was in de periode 2016 t/m 2021 grotendeels doeltreffend. ADSB was gedurende 2016 t/m 2021 in staat om verzekeringsaanvragen tijdig en conform de afspraken en juridische kaders toe te kennen binnen haar volmacht. Ook het Verzekeringscomité is in alle jaren in staat geweest om verzekeringsaanvragen conform de afspraken en juridische kaders toe te kennen, maar het is het Verzekeringscomité alleen in 2020 en 2021 gelukt om aanvragen tijdig toe te kennen.

Veronderstelling: Het juridische kader en de afspraken tussen ADSB en de ministeries zijn helder en uitvoerbaar.

Aan deze veronderstelling wordt deels voldaan. De verschillende onderdelen van het juridisch kader kennen niet altijd dezelfde formulering waardoor mogelijk ruimte bestaat voor verschillende interpretaties van het juridisch kader. De afspraken tussen ADSB en de ministeries worden door de meeste medewerkers wel als voldoende helder en uitvoerbaar gezien, zo blijkt uit vragenlijsten onder medewerkers van de Staat en de ministeries. Deze conclusie moet echter voorzichtig worden geïnterpreteerd vanwege het lage aantal waarnemingen en omdat de ondervraagde medewerkers waarschijnlijk vooral de recente tijd hebben beoordeeld.

⁷⁴ M.u.v. de controle over 2019: in 2020 was de ex-post controle over 2019 gepland, maar door de coronamaatregelen heeft deze beoordeling niet kunnen plaatsvinden.

Veronderstelling: ADSB is in staat om tijdig en juist verzekeringsaanvragen toe te kennen.

Aan deze veronderstelling is voldaan. Uit de gemiddelde behandelduur van verzekeringsaanvragen blijkt dat ADSB de verzekeringsaanvragen binnen haar volmacht gedurende 2016 t/m 2021 tijdig heeft toegekend. Dat wil zeggen dat de gemiddelde behandelduur elk jaar onder de streefwaarde is uitgekomen. Uit de uitkomst van de ex-post controles blijkt bovendien dat ADSB de verzekeringsaanvragen binnen haar volmacht in alle jaren juist heeft toegekend.

Veronderstelling: Het Verzekeringscomité is in staat om tijdig en juist verzekeringsaanvragen te beoordelen.

Aan deze veronderstelling is deels voldaan. Het Verzekeringscomité heeft de verzekeringsaanvragen buiten de volmacht van ADSB alleen in 2020 en 2021 tijdig toegekend, dat wil zeggen binnen de streefwaarde van de behandelduur. Enkele exporteurs gaven in enquêtes dan ook aan dat het ekv-aanvraagproces tussen 2016 t/m 2021 in enkele gevallen complex, niet transparant en tijdrovend was. Uit vragenlijsten die zijn afgenomen ten behoeve van deze beleidsdoorlichting, blijkt verder dat enkele medewerkers van ADSB het besluitvormingsproces in het Verzekeringscomité qua uitkomst en tijdsbeslag soms onvoorspelbaar vinden, hoewel deze enquêteresultaten voorzichtig geïnterpreteerd moeten worden. Wel zijn verzekeringsaanvragen buiten de volmacht van ADSB in alle jaren juist toegekend, zo blijkt uit de controles van de ADR.

5.5 Additionaliteit ekv

In deze paragraaf wordt ingegaan op de additionaliteit van de ekv. De volgende veronderstellingen worden daarbij getoetst:

- Ekv-instrumenten zijn een geschikt instrument om de export te ondersteunen.
- Zonder overheidssteun vindt de door ekv verzekerde export niet plaats, omdat bedrijven deze export en de bijbehorende op de private markt onverzekerbare risico's als risicovol ervaren.
- Het ekv-productenassortiment is aanvullend aan de markt.

In deze paragraaf wordt ook antwoord gegeven op de volgende deelvraag: "In welke mate stimuleert de ekv export die zonder ekv niet tot stand komt?"

Doel en context

Het begrotingsartikel van de Nederlandse ekv heeft als doel om betalingsrisico's te verzekeren die zijn verbonden aan Nederlandse export en investeringen in het buitenland *die zonder deze verzekering niet tot stand zouden zijn gekomen*. Daarmee bevat het doel van het begrotingsartikel een belangrijke voorwaarde voor doeltreffendheid van het beleid. Doeltreffendheid betreft namelijk de mate waarin doelen *dankzij* de inzet van beleid worden gerealiseerd. Dit wordt ook wel 'additionaliteit' genoemd. Er kan dus alleen sprake zijn van een bevordering van export door de ekv als ook sprake is van additionaliteit.

Aanpak om het doel te bereiken

Op zowel internationaal als nationaal niveau is de ekv met regelgeving ingekaderd om de additionaliteit van de ekv te maximaliseren.

Internationale afbakening

In hoofdstuk 3 (beleidstheorie) is uitgelegd dat een internationaal getraptd afsprakenkader regels stelt voor de ekv. Een belangrijke EU-mededeling in het kader van de afbakening van de private en publieke markt is de Mededeling Kort. Deze Mededeling beperkt de activiteiten van exportkredietverzekeraars tot "*non-marketable risks*". Dat kunnen transacties zijn met een hoog risico of een relatief lange termijn die de private markt niet wil of kan verzekeren. Sinds 1998 is het exportkredietverzekeraars in de EU daarom niet meer toegestaan om transacties te verzekeren met een risicoduur van minder dan 24 maanden naar de "*marketable risk countries*".⁷⁵ Dit zijn alle EU-

⁷⁵ Tenzij hiervoor door de Europese Commissie toestemming verkregen is.

lidstaten en een groot deel van de andere OESO-landen. Als gevolg van deze Mededeling wordt een groot deel van de kort termijn transacties in de EU nu verzekerd door de private markt.⁷⁶

Hier komen uitzonderingen op voor. Naar aanleiding van COVID-19 is de Mededeling Kort tijdelijk aangepast. Reden hiervoor is dat de *risk appetite* in de private markt voor korte termijn financiering aanzienlijk was afgenomen tijdens de crisis. De Europese Commissie heeft EU-lidstaten daarom de mogelijkheid geboden om tijdelijk korte termijn exportkrediet te verlenen aan landen die normaal als 'marktbaar' beschouwd worden. Deze maatregel bleek ook effectief tijdens de crisis van 2009 t/m 2011.

Nationale afbakening

Jaarlijkse vaststelling "afbakening verzekeringsactiviteiten staat"

Minimaal jaarlijks wordt de "afbakening verzekeringsactiviteiten staat" vastgesteld op basis van de *risk appetite* van de private verzekeringsmarkt. Hierin staat vermeld op welke risico's (landen, looptijd en omvang) potentieel dekking aangeboden kan worden. Voor de overige risico's gaat de Nederlandse staat er in principe vanuit dat deze door de markt zelf in dekking kunnen worden genomen. In box 5.5.1 is de afbakening toegelicht.

De grenzen in de afbakening zijn scherper gesteld dan de EU-Mededeling Kort toestaat. Zo mogen op basis van nationaal beleid transacties met landen in de betere risicoclasses afhankelijk van de exacte risicoklasse in principe pas worden verzekerd bij een risicoduur van 36 of 60 maanden of bij een omvang vanaf EUR 50 of 100 miljoen, terwijl dit volgens de EU-regels voor alle transacties is toegestaan bij een risicoduur vanaf 24 maanden. Sommige kortlopende risico's die niet zijn opgenomen in de afbakening van de Staat, kunnen echter ook niet worden verzekerd op de private markt. Voor deze transacties bestaat een "nee, tenzij beginsel"; over dergelijke risico's wordt op een *case-by-case* basis een besluit genomen.

Box 5.5.1. Afbakening verzekeringsactiviteiten Staat

Voor de afbakening worden landen ingedeeld in drie categorieën. Deze indeling is gebaseerd op de OESO-landenclassificatie en ratings van ADSB voor het politieke risico. Daarnaast wordt rekening gehouden met de herverzekeringcapaciteit op de private markt of bekende verschillen tussen de landenclassificatie van de OESO en de risico-inschatting van private verzekeraars.

- In categorie A bevinden zich de meest ontwikkelde economieën. De staat kan voor deze categorie alleen risico's verzekeren met een MS van meer dan EUR 100 miljoen, of met een totale risicoduur – fabricatieperiode plus kredietperiode – van meer dan zestig maanden of een krediettermijn van meer dan 24 maanden.
- Categorie B beslaat grofweg OESO-landenklasse 2 en de grenzen liggen bij een MS van EUR 50 miljoen, een risicoduur van 36 maanden of een kredietduur van 24 maanden.
- Categorie C zijn voornamelijk de OESO-landenklassen 3 tot en met 7 waarvoor de private verzekeringsmogelijkheden beperkt zijn. De grenzen liggen hier bij een MS van EUR 5 miljoen, een totale risicoduur van 24 maanden of een krediettermijn van 12 maanden.

In lijn met de tijdelijke verruiming van het staatssteunkader heeft de Nederlandse staat tijdens COVID-19 tijdelijk dekking geboden op kortlopende exportkredieten.

⁷⁶ K.J.M. van der Veer: Loss shocks in export credit insurance markets: evidence from a global insurance group, 2017, The Journal of Risk and Insurance, vol. 86, No.1, 73-74.

Relevante factoren bij de afbakening van verzekeringsactiviteiten

De Staat houdt rekening met verschillende factoren bij het vaststellen van de afbakening van verzekeringsactiviteiten, namelijk dat met het aanbieden van ekv zo min mogelijk verstoring plaatsvindt van de private verzekeringsmarkt, dat de afbakening transparant is voor het bedrijfsleven en dat een gelijkwaardig internationaal speelveld wordt ondersteund.

- Voorkomen verstoring private verzekeringsmarkt. Voorkomen moet worden dat de staat risico's in verzekering neemt die door de private markt kunnen worden gedekt of dat het ontstaan van een dergelijke markt onmogelijk wordt gemaakt. Om te waarborgen dat de afbakening aansluit bij de *risk appetite* van private verzekeraars wordt deze bij aanpassingen ter consultatie aan Atradius (private tak) voorgelegd. De veronderstelling is dat deze afstemming grote verstoringen voorkomt vanwege de prikkelwerking die private partijen hebben. Mochten private partijen van mening zijn dat de Staat zich begeeft in risico's die zij (winstgevend) kunnen verzekeren, is de aanname dat zij dit kunnen en zullen aangeven bij de Staat.
- Continuïteit en transparantie voor het bedrijfsleven. Wat de markt wel en niet kan verzekeren is volatiel. Het kan bij wijze van spreken dagelijks variëren wat de markt wel en niet verzekeraar acht. Het kan daardoor voorkomen dat er soms een transactie via ADSB wordt verzekerd die ook op de markt verzekerd had kunnen worden. Voor exporteurs is het echter van belang dat ze duidelijkheid hebben over de verzekeringsmogelijkheden. Het is niet goed werkbaar en veroorzaakt transactiekosten wanneer ze bij wijze van spreken elke dag moeten uitzoeken bij welk loket verzekering kan worden verkregen.
- Internationaal gelijkwaardig speelveld. Een expliciet doel van het begrotingsartikel is ook het creëren en handhaven van een internationaal gelijkwaardig speelveld voor Nederlandse bedrijven op het terrein van de ekv-faciliteit. Wanneer alleen Nederland de ekv zou beperken, vindt naar verwachting een verschuiving van welvaart naar het buitenland plaats. Het is daarom van belang zoveel mogelijk aansluiting te zoeken bij het beleid van andere publieke exportkredietverzekeraars en hierover internationale afspraken te maken. De wijze waarop dit gebeurt is toegelicht in paragraaf 5.3 (creëren en handhaven internationaal gelijkwaardig speelveld).

Resultaten

In de vorige beleidsdoorlichting uit 2016 is geconcludeerd dat het methodologisch niet mogelijk was om de mate van additionaliteit van de ekv vast te stellen, maar dat het op theoretische gronden aannemelijk is dat de mate van additionaliteit aanzienlijk is. Tevens werd aanbevolen om na te gaan of er een methode kan worden bedacht om de mate van additionaliteit van de ekv feitelijk vast te kunnen stellen.

In deze paragraaf wordt op basis van de huidige beschikbare data en literatuur opnieuw bekeken of er een mate van additionaliteit en effect van de ekv op export kan worden vastgesteld. Eerst wordt ingegaan op het empirische onderzoek naar de effecten van door ekv gedekte transacties op de export. Daarna wordt ingegaan op de aanvullendheid van de ekv aan de private markt in de praktijk. Daarin worden zowel de ervaringen van private verzekeringspartijen als van exporteurs en financiële instellingen meegenomen.

Empirisch onderzoek: effecten ekv op export

Internationaal onderzoek

In hoofdstuk 3 zijn de verschillende kanalen beschreven waarlangs publieke en private ekv-instrumenten de export kunnen bevorderen. In verschillende landen die een ekv aanbieden is ook empirisch onderzoek gedaan naar de effecten ervan. Het algemene beeld uit de literatuur is dat de ekv positief correleert met export. Over de mate van de correlatie bestaat echter geen overeenstemming en veel studies kampen met data technische en methodologische beperkingen.⁷⁷

⁷⁷ CBS, De bijdrage van de publieke exportkredietverzekering aan de Nederlandse economie, augustus 2016, p. 21.

De belangrijkste beperking is 'omgekeerde causaliteit'. Dat wil zeggen dat het moeilijk vast te stellen is hoe het verband tussen een ekv en export loopt: leiden meer ekv-transacties tot meer export, of leidt meer export juist tot meer ekv-transacties? In box 5.5.2 is een overzicht gegeven van enkele relevante studies.

Onderzoek Nederlandse ekv

Een belangrijke studie in dit kader is een recent *working paper* van Lorié en Čiočytė, economen werkzaam bij ADSB, naar de Nederlandse ekv.⁷⁸ Met behulp van data over 1995 t/m 2020 hebben zij een handelsmultiplier van 1,8 berekend voor de Nederlandse ekv.⁷⁹ Deze multiplier houdt in dat 1 euro verzekerde export in een bepaald jaar leidt tot 1,8 euro aan export verdeeld over het huidige jaar en het jaar daarna. Het onderzoek maakt gebruik van de gevestigde onderzoeksmethoden die ook gebruikt zijn in de internationale studies die zijn opgenomen in box 5.5.2.

Box 5.5.2 Internationaal onderzoek naar effecten van exportkredietverzekeringen

In tabel 5.5.1 is een overzicht opgenomen van internationale onderzoeken waarin een zogeheten handelsmultiplier wordt vastgesteld. Deze maatstaf meet hoeveel euro extra export wordt gegenereerd door 1 extra euro aan kredietverzekering. Een multiplier kleiner dan 1 betekent dat een deel van de export toch plaats zou hebben gevonden zonder ekv. Dit kan voorkomen wanneer bedrijven bereid zijn het verzekerde risico van een transactie indien nodig zelf te dragen. Een andere mogelijke oorzaak is dat de private markt een deel van de risico's kan verzekeren waardoor publieke dekking niet nodig is. In dat geval is de additionaliteit lager dan 100%.

Een multiplier groter dan 1 betekent dat de export meer toeneemt dan alleen de verzekerde export. Dit is mogelijk door leereffecten van de ekv en door de extra financiële ruimte voor importeurs en exporteurs die met ekv wordt gecreëerd (*spillovereffecten*).

Voor de Nederlandse ekv is met name de multiplier op lange termijn relevant, aangezien de ekv exporttransacties betreft met een langere looptijd. De waarde van deze multiplier loopt volgens de onderzoeken uit tabel 5.5.1 uiteen van 0,7 tot 2,8. Daarmee suggereren deze studies dat sprake is van additionaliteit.

In het overzicht is één studie opgenomen die het effect van private ekv-instrumenten op de export onderzoekt. Hoewel hieruit geen conclusies kunnen worden getrokken over de publieke ekv is deze studie methodologisch gezien van grote meerwaarde. Ten eerste omdat sprake is van een dataset met 25 verschillende exporterende landen. Ten tweede omdat het onderzoek aangeeft dat het knelpunt van omgekeerde causaliteit sterk kan worden gemitigeerd door het gebruiken van een goede instrumentele variabele. Daarmee wordt statistisch de causaliteit van private ekv naar export ondersteund. Dat deze studie een multiplier van hoger dan 1 vindt, is een belangrijke ondersteuning van de spillover effecten van private ekv-instrumenten op export.

Tabel 5.5.1. Impactberekeningen van ekv-instrumenten voor internationale handel

Studie	Onderzocht land	Periode	Domein	Multiplier Korte termijn	Multiplier Lange termijn
Egger en Url (2006)	Oostenrijk	1996-2002	Publiek	0,3	2,8
Moser et al. (2008)	Duitsland	1992-2003	Publiek		1,7 ⁸⁰
Felbermayr en Yelcin (2013)	Duitsland	2000-2009	Publiek		0,7

⁷⁸ Lorié en Čiočytė zijn economen werkzaam bij ADSB. Lorié is tevens verbonden aan de Amsterdam School of Economics. Het onderzoek is in 2023 gepubliceerd als *working paper*: J. Lorié en O. Čiočytė, Public credit insurance supports Dutch exports. But how much? February 24, 2023.

⁷⁹ De studie wordt nog onderworpen aan een aantal controles, maar de verwachting van de onderzoekers is dat de handelsmultiplier hier niet sterk door zal wijzigen.

⁸⁰ Moser et al. hebben met een andere methode ook een multiplier van 6 geschat. Omdat deze volgens Lorié waarschijnlijk een bias bevat, is deze multiplier niet opgenomen in het schema.

Van der Veer (2014)	25 OESO-landen	1992-2006	Privaat	1,3	
Lorié en Ciocyte (<i>working paper</i>)	Nederland	1995-2020	Publiek	<0,8 ⁸¹	1,8

Bron: Lorié (2019), Van der Veer (2014) en Lorié en Čiočytě (*working paper* uit 2023)

Internationaal empirisch onderzoek biedt daarnaast ondersteuning voor een grotere additionaliteit van ekv in het geval van kapitaalmarktfricties. Felbermayr en Yelcin (2013) hebben berekend dat het effect van ekv op export 20% tot 40% sterker is als er sprake is van financiële fricties, hetzij in het importerende (minder ontwikkelde) land, hetzij door een financiële crisis.⁸² Van der Veer (2019) heeft bovendien belangrijke aanwijzingen gevonden dat de private markt ten tijde van kapitaalmarktfricties voor een deel terugtreedt. De bereidheid van een grote private verzekeraar om risico's te verzekeren blijkt af te nemen als gevolg van een toename van verliezen. Een verdubbeling van de claims ratio⁸³ van deze verzekeraar op de verzekerde export tussen twee bepaalde landen, leidt tot een afname van het aandeel van deze verzekeraar in de totale export tussen deze twee landen van 11%. Een grote verliesschok in een bepaald land heeft bovendien ook invloed op de verzekering van export naar andere landen die niet zijn geraakt door de schok, wat een rol voor kapitaalmarktfricties suggereert.⁸⁴

Ook de data in de studie over de Nederlandse ekv kent beperkingen. Een aspect daarbij is dat er doorgaans geen 'counterfactual' is, dat wil zeggen dat er vrijwel geen vergelijkbare transacties zijn die zonder ekv tot stand zijn gekomen. Bovendien is het aantal transacties met ekv-dekking relatief beperkt en zijn transacties sterk geconcentreerd in een beperkt aantal sectoren en bij een beperkt aantal bedrijven. Zo was in de periode 2016 t/m 2021 sprake van 605 onder de ekv verzekerde transacties⁸⁵ verdeeld over 171 verschillende exporteurs. De top tien van exporteurs was goed voor ongeveer 49% van het totaal aantal transacties.⁸⁶ Variaties in de data kunnen daarom voor een belangrijk deel gedreven worden door enkele grote klanten met grote transacties. Daarmee is er een gebrek aan data om goede statistische analyses mee te kunnen uitvoeren en is het met de bestaande data niet goed mogelijk om een causaal effect van ekv op de Nederlandse export te schatten.

Het CPB heeft om die reden eerder na overleg met ADSB besloten geen onderzoek te doen naar het effect van ekv op export in Nederland, zo blijkt uit een interview door EKI met het CPB in juli 2022. Een dergelijke studie heeft volgens het CPB bovendien een beperkte wetenschappelijke meerwaarde ten opzichte van de internationale vergelijkbare studies die op dit terrein al zijn gepubliceerd. Het CPB geeft aan wel aanknopingspunten te zien in een internationaal onderzoek dat gebruik maakt van internationale data. Mogelijk biedt dat aanknopingspunten voor een wetenschappelijk, causaal onderzoek. Het is het CPB echter niet gelukt om beschikking te krijgen over dergelijke internationale data.

Hoewel een studie met alleen Nederlandse exporttransacties methodologische beperkingen kent, is het beleidsmatig van grote meerwaarde dat een mate van additionaliteit van de ekv in Nederland is vastgesteld. De positieve handelsmultiplier van 1,8 suggereert dat het mogelijk is dat de Nederlandse ekv niet alleen tot verzekerde export leidt, maar ook extra export genereert die niet is verzekerd door de staat. Dit wordt veroorzaakt door *spillovereffecten* (zie box 3.1: theoretische

⁸¹ De studie geeft aan dat de multiplier vanwege een bias iets lager is dan 0,8.

⁸² J. Lorié, Public credit insurance benefits international trade. But how much?, Journal of Risk Management in Financial Institutions, 7 maart 2019, volume 12,3 1-9, p.6.

⁸³ Claims ratio = schades/premies.

⁸⁴ K.J.M. van der Veer: Loss shocks in export credit insurance markets: evidence from a global insurance group, 2017, The Journal of Risk and Insurance, vol. 86, No.1, p. 73.

⁸⁵ Hierbij zijn alle producten meegenomen behalve de financieringspolis, onder meer om dubbeltelling te voorkomen.

⁸⁶ Bij de top 10 van exporteurs gaat het om de exporteurs met de meeste transacties. Het is ook mogelijk om een top 10 van exporteurs te maken op basis van de omvang van het contractbedrag. In dat geval is de top 10 van exporteurs goed voor 74% van de totale verzekerde contractbedragen in de periode 2016 t/m 2021.

effecten ekv op de export). Gezien de methodologische beperkingen van de studie gaat de schatting van de multiplier echter gepaard met onzekerheid waardoor geen harde conclusies kunnen worden getrokken over de additionaliteit en de *spillovereffecten* van de ekv.

Aanvullendheid ekv aan private markt in de praktijk: exporteurs en financiers

Naast de resultaten van het empirische onderzoek is het ook van belang om te onderzoeken hoe de private markt er in de praktijk uitziet en hoe partijen op deze markt de additionaliteit van de ekv ervaren. In de enquêtes die voor deze beleidsdoorlichting zijn uitgezet onder exporteurs en financiers is een aantal vragen gesteld over de additionaliteit van de ekv. De uitkomsten moeten met voorzichtigheid worden geïnterpreteerd omdat de respons te laag is om representatief te zijn. In bijlage 7 worden de resultaten van deze enquêtes samengevat.

Additionaliteit

Het beeld dat uit de enquêtes naar voren komt is dat de ekv in veel gevallen van belang is voor het doorgaan van exporttransacties, maar dat een deel ook zonder de ekv tot stand kan komen. Ongeveer de helft van de exporteurs geeft namelijk aan dat de ekv niet voor ál hun ekv-gedekte transacties noodzakelijk was. Van de drie ondervraagde financiers geeft ook één financier aan dat een deel van de door hen gefinancierde transacties ook zonder ekv had plaatsgevonden. Deze bevindingen suggereren een additionaliteit van minder dan 100%.⁸⁷ Omdat niet bekend is welk deel van de transacties zonder ekv was doorgestaan, kan geen verdere uitspraak worden gedaan over de mate van additionaliteit.

Mogelijkheden private verzekeringsmarkt

Daarnaast blijkt dat veel bedrijven de private verzekeringsmarkt actief hebben benaderd; van de exporteurs die zijn geënquêteerd heeft 35% geprobeerd om de door ekv gedekte transacties bij een private verzekeraar te verzekeren. De exporteurs die dat niet hebben gedaan waren vaak al op de hoogte van de mogelijkheden van de private verzekeringsmarkt (60%) of hadden een bank die hiervan op de hoogte was (20%).

De voornaamste reden volgens exporteurs om geen verzekering af te nemen bij een private verzekeraar is dat de transactie niet in aanmerking kwam vanwege het hoge risico (39%). Daarnaast speelden met name strenge acceptatievoorwaarden (17%), uitsluitingsgronden (22%) en een te hoge premie (9%) een rol. Daarmee lijken exporteurs voor een belangrijk deel voor ADSB te kiezen omdat zij niet terecht kunnen op de private markt, in een relatief klein deel van de gevallen speelt de premie een rol.

Aanvullendheid ekv aan private markt in de praktijk: private verzekeraars

Partijen op de private verzekeringsmarkt

De private exportkredietverzekeringsmarkt bestaat uit veel verschillende partijen en is tegelijkertijd sterk geconcentreerd. De drie verzekeringsmaatschappijen Allianz Trade⁸⁸, Atradius, en Coface bedienen tezamen ongeveer 85% van de totale markt wereldwijd.⁸⁹ Deze verzekeraars zijn al decennia actief, zowel internationaal als lokaal in Nederland. Niettemin betreden steeds meer nieuwe spelers de markt en openen verschillende partijen vanuit Londen ook lokale kantoren in Nederland. Londen wordt gezien als het Europese centrum van de private markt voor ekv-instrumenten. Naast internationale kredietverzekeraars speelt Lloyd's een belangrijke rol in Londen. Lloyd's is geen verzekeraar, maar een verzekeringsplatform waar aanbieders en vragers van verzekeringen elkaar

⁸⁷ Spillovereffecten zijn hierbij buiten beschouwing gelaten.

⁸⁸ In 2022 is Euler Hermes van naam veranderd in Allianz Trade. Sinds 2018 maakte Euler Hermes al onderdeel uit van de Allianz Group.

⁸⁹ K.J.M. van der Veer: Loss shocks in export credit insurance markets: evidence from a global insurance group, 2017, The Journal of Risk and Insurance, vol. 86, No.1, p. 75.

ontmoeten om zaken te doen.⁹⁰ In Nederland zijn verschillende verzekeraars actief die risico's wegzetten op de Lloyd's markt.

Op de private exportkredietverzekeringmarkt gaan hoofdzakelijk kortlopende omzetpolissen⁹¹ om met een looptijd van doorgaans 12 maanden.⁹² Daarnaast biedt de private verzekeringmarkt mogelijkheden voor dekking van individuele transacties. Met name de Londense markt leent zich voor grotere complexere transacties.

Onderzoek naar de mogelijkheden van de private verzekeringmarkt

Uit onderzoeken uit 2003 en 2006 bleek dat de private markt in die tijd al mogelijkheden bood voor de verzekering van individuele transacties, maar dat sprake was van beperkingen in de duur van de verzekering, dat de toegankelijkheid van de markt voor het mkb niet goed was geborgd en dat de capaciteit van de private markt een cyclisch patroon volgt en bij tegenslag snel weg kan vallen. In box 5.5.3 zijn de onderzoeken nader toegelicht.

Box 5.5.3. Onderzoeken naar de mogelijkheden van de private verzekeringmarkt⁹³

Uit onderzoeken naar de mogelijkheden van de private verzekeringmarkt blijkt dat private verzekeraars in Nederland in de periode 2003 t/m 2006 geen middellange en lange termijn ekv-instrumenten aanboden; de maximale risicoduur van een verzekering was 360 dagen. Private verzekeraars gaven hiervoor als redenen onder meer aan dat de private markt niet in staat is om te herstellen na een opeenvolging van grote verliezen, risicospreiding niet goed werkt bij deze langere transacties en dat zeer hoge premies gevraagd zouden moeten worden die bedrijven niet bereid zijn te betalen. De internationale private kredietmarkt bood destijds meer mogelijkheden, namelijk polissen tot maximaal 7 en 10 jaar voor respectievelijk commerciële en politieke risico's. Voor Lloyd's lag de grens bij maximaal 3 jaar. Niettemin was ook op de internationale markt de meest frequente duur van een polis 2 jaar. De onderzoeken concludeerden dat de overheid risico's van langere duur beter kan verzekeren dan de private markt en dat de overheid de markt aanvult in het middellange en lange segment.

Het onderzoek uit 2003 gaf daarnaast aan dat de private exportkredietverzekeringmarkt niet toegankelijk is voor kleine bedrijven. Reden hiervoor was dat de administratiekosten voor kleine bedrijven vaak hoger zijn dan de premie die deze bedrijven bereid zijn te betalen. In het daaropvolgende onderzoek uit 2006 werd aangegeven dat het mkb-segment door private exportkredietverzekeraars is geselecteerd als nieuwe markt en dat de overheid het marktaanbod in het kortlopende segment niet structureel hoeft aan te vullen. Op de middellange particuliere markt vervult de overheid ook volgens dit onderzoek echter een zeer belangrijke aanvullende rol.

Uit de onderzoeken blijkt tot slot dat de capaciteit van herverzekeraars een belangrijke indicator is voor de maximale dekkingsmogelijkheden in de markt. Deze capaciteit volgt een cyclisch patroon en is afhankelijk van onder meer het optreden van grote schades en

⁹⁰ De leiding van de marktplaats is in handen van The Council of Lloyd's. Deze stelt de normen vast, beheert de toelating van partijen, regelt het betalingsverkeer van premies en zorgt ervoor dat er voldoende kapitaal beschikbaar is om gedekte schades uit te betalen. Elk lid moet een percentage van zijn verzekerd risico betalen aan een Lloyd's garantiefonds, als extra zekerheid dat er uitbetaald kan worden.

⁹¹ Met een omzetpolis kunnen bedrijven het risico afdekken dat klanten die hun goederen op afbetaling hebben gekregen niet aan hun betalingsverplichting kunnen voldoen. De verzekering is niet gebonden aan één specifieke levering zoals de reguliere exportkredietverzekering, maar er is sprake van een limiet op een klant waarbinnen meerdere verzekerde leveringen plaats kunnen vinden. De klant kan bepalen welke omzet hij wil verzekeren mits de aangeboden omzet vanuit het perspectief van risicospreiding acceptabel is voor de verzekeraar.

⁹² Dat wil zeggen dat de verzekeringspolis doorgaans twaalf maanden loopt, de onderliggende verzekerde risico's duren doorgaans 30-90 dagen en 'rollen door'.

⁹³ Deze box is gebaseerd op de volgende literatuur:

K.J. Alsem, J. Antufjew, K.R.E. Huizingh, R.H.Koning, E. Sterken en M. Woltil, *Insurability of export credit risks*, Rijksuniversiteit Groningen, 2003.

Rijkscommissie voor export-, import, en investeringsgaranties, *Werkgroep Exportkredietverzekering in de markt*, 2006.

rendementsverschillen tussen diverse productlijnen. Zodra de markt op een bepaald land met schade te maken krijgt, valt de 'appetite' van de particuliere herverzekeraars meteen weg. Deze grilligheid geldt des te sterker voor de private verzekeringsmarkt voor politieke risico's in Londen die als 'capacity driven' wordt omschreven.

De private verzekeringsmarkt in de praktijk

Onderzoek private markt is gedateerd

Aangezien de onderzoeken naar de private verzekeringsmarkt dateren van vrij lang geleden, geven deze naar verwachting mogelijk geen goed beeld van de mogelijkheden van de huidige private verzekeringsmarkt. Vanwege toegenomen data en grotere IT capaciteit is de verwachting dat de mogelijkheden op de private verzekeringsmarkt zijn toegenomen. The Berne Union (BU)⁹⁴ geeft bovendien aan dat private verzekeraars in de afgelopen twee en een half decennia actiever zijn geworden op de markt voor middellange en lange termijn transacties, *political risk insurance* en investeringsverzekeringen. De private markt heeft volgens de BU inmiddels meer capaciteit voor dergelijke transacties en zou vaak ook een risicoduur kunnen verzekeren die vergelijkbaar is met exportkredietverzekeraars. In 2020 hadden de private leden volgens de BU een aandeel van 10% in deze markt, terwijl exportkredietverzekeraars en multilaterale instituties verantwoordelijk waren voor de overige 90%.⁹⁵ Deze cijfers bieden echter geen goed inzicht in de mate waarin ADSB en private verzekeraars zich op dezelfde markt begeven.⁹⁶

Interviews partijen private verzekeringsmarkt

Om een beter beeld te verkrijgen van de huidige praktijk zijn in het kader van deze beleidsdoorlichting interviews afgenomen met de verschillende partijen uit de private verzekeringsmarkt. Aan deze partijen is gevraagd wat voor soort risico's zij verzekeren en of ADSB volgens hen aanvullend aan de private markt opereert. De resultaten moeten met voorzichtigheid worden geïnterpreteerd. Er is namelijk slechts een deel van de markt ondervraagd, bij de respondenten was niet altijd een volledig beeld van het aanbod van de eigen verzekeringsmaatschappij en van ADSB, en verzekeraars spraken elkaar soms tegen. De kritische geluiden die soms klinken in de interviews over de aanvullendheid van ADSB aan de private markt zijn overigens nieuw. Private verzekeraars hebben in de periode van de beleidsdoorlichting nooit een klacht ingediend of een kritisch geluid laten horen over de afbakening van de activiteiten van ADSB met uitzondering van de OOM pilot. Deze pilot is in maart 2019 gestart en per 1 januari 2022 beëindigd.

Verzekeringmogelijkheden private markt

Uit de interviews blijkt dat vijf van de zes ondervraagde verzekeraars naast omzetspolissen ook individuele transacties verzekeren waarmee zij zich mogelijk begeven op het werkterrein van ADSB. Ook lijkt de bereidheid van private verzekeraars om middellange tot lange termijn transacties te verzekeren te zijn toegenomen in de afgelopen twee decennia. Waar de risicoduur rond de eeuwwisseling nog maximaal 7 tot 10 jaar bedroeg, geven verschillende verzekeraars nu een maximale risicoduur van 15 tot 20 jaar aan. Ook zijn er verzekeraars die de capaciteit hebben om omvangrijke transacties te verzekeren van rond de EUR 100 miljoen en op de Lloyd's markt komen zelfs transacties voor van een nog grotere omvang.

Op basis hiervan kan echter niet worden geconcludeerd dat in de praktijk sprake is van een grote overlap met ADSB. Verzekeraars die hoge maximale bedragen verzekeren geven aan dat dit alleen mogelijk is voor de zeer goede risico's en dat het gemiddelde meer rond de EUR 15 miljoen ligt of

⁹⁴ De BU vertegenwoordigt 84 verzekeraars van 73 landen wereldwijd. Zowel publieke exportkredietverzekeraars (waaronder ADSB) als private verzekeraars zijn lid. De BU verzamelt data van al haar leden.

⁹⁵ Berne Union, Export Credit and Investment Insurance Industry Report 2020, August 2021, p. 15.

⁹⁶ Een kanttekening bij deze cijfers is dat de BU alle transacties met een krediettermijn van meer dan 360 dagen al rekent tot middellange en lange termijn transacties, terwijl ADSB alleen transacties verzekert met een minimale krediettermijn van twee jaar. Daarnaast betreffen deze cijfers niet alleen Nederland, maar alle leden van de BU.

dat transacties rond de 10 miljoen al uitzonderlijk zijn. Ook een geïnterviewde intermediair noemt een gemiddelde van EUR 15 tot 20 miljoen. Daarnaast is een risicoduur van meer dan 10 jaar uitzonderlijk op de private markt. Bovendien maken veel verzekeraars een onderscheid op basis van het land van de debiteur; de *risk appetite* van private verzekeraars is doorgaans een stuk lager voor opkomende economieën. ADSB onderscheidt zich daarmee van private verzekeraars, omdat ADSB juist beperkte mogelijkheden biedt voor het verzekeren van export naar ontwikkelde economieën en voor opkomende economieën juist ruime mogelijkheden voor verzekering aanbiedt. Uit de interviews blijkt bovendien dat het aanbod van de private markt cyclisch is en dat sprake is van beperkingen voor het mkb, terwijl ADSB ook in recessies een stabiel aanbod heeft en een goede toegankelijkheid voor het mkb als speerpunt heeft. Ook worden door private verzekeraars niet altijd alle politieke risico's gedekt die ADSB verzekert en wordt doorgaans een hoger eigen risico voor exporteurs gehanteerd. Tot slot hebben private verzekeraars maar een beperkt aanbod op liquiditeitsverruimende instrumenten zoals ADSB deze aanbiedt. De intermediair geeft aan dat dit komt doordat private verzekeraars minder risico willen nemen op exporteurs. Wel zijn er twee verzekeraars die garanties aanbieden. Beide verzekeraars hanteren ondergrenzen en bedienen hiermee met name *midcap* en grotere bedrijven. Ook kunnen bij één verzekeraar alleen garanties binnen de EU worden gesteld.

Oordeel private partijen over aanvullendheid van ADSB aan de markt

Het beeld dat private partijen hebben van de aanvullendheid van ADSB aan de markt varieert. Eén verzekeraar geeft aan dat ADSB volledig aanvullend opereert en dat het nooit gebeurt dat ADSB transacties verzekert die ook op de private markt hadden kunnen worden verzekerd. Dit in tegenstelling tot andere exportkredietverzekeraars zoals in Zweden en Denemarken die volgens hem wel op het terrein van de private markt opereren. De andere vier verzekeraars geven aan dat ADSB deels aanvullend aan de markt opereert (waarvan één verzekeraar vindt dat ADSB in hoge mate aanvullend is). Bijna alle verzekeraars geven echter tegelijkertijd aan dat het niet transparant is wat ADSB wel en niet verzekert (de 'afbakening verzekeringsactiviteiten Staat'). Ook kennen ze geen concrete voorbeelden van deals die verloren zijn aan ADSB. De intermediair die met name actief is op de Londense markt ziet wel deals voorbijkomen die de private markt 'verliest' van ADSB en hij schat ook in dat een groot deel van de transacties die ADSB verzekert door de private markt verzekerd had kunnen worden. Het is niet bekend of dit dan ook tegen vergelijkbare voorwaarden en een vergelijkbare dekking had gekund. Hoewel op de Londense markt heel veel risico's in theorie te verzekeren zijn, wordt door veel verzekeraars aangegeven dat dit geen vergelijkbaar alternatief biedt voor ADSB. Omdat de Londense markt duurder en complexer is, is deze markt volgens hen minder toegankelijk.

Conclusie

Onderzoeksvraag: "In welke mate stimuleert de ekv export die zonder ekv niet tot stand komt?"

Er kan geen harde conclusie worden getrokken over de mate waarin de ekv export stimuleert die zonder ekv niet tot stand komt, maar het is aannemelijk dat de mate van additionaliteit aanzienlijk is. Uit ongepubliceerd recent empirisch onderzoek naar het effect van de ekv op Nederlandse export blijkt dat de handelsmultiplier van de Nederlandse ekv een omvang heeft van 1,8. Dit suggereert dat de Nederlandse ekv niet alleen verzekerde export genereert, maar dat deze mogelijk ook tot extra export leidt die niet is verzekerd door de Staat. Dit wordt veroorzaakt door *spillovereffecten*. De omvang van de multiplier gaat echter gepaard met onzekerheid vanwege methodologische beperkingen.

Veronderstelling: Ekv-instrumenten zijn een geschikt instrument om de export te ondersteunen.

Het is aannemelijk dat wordt voldaan aan deze veronderstelling. De literatuur benoemt verschillende kanalen waar langs publieke en private ekv-instrumenten de export kunnen bevorderen. Dit doen ekv-instrumenten door aan handel gerelateerde onzekerheid en kapitaalmarktfricties te verminderen, door het vergroten van de financiële ruimte van exporteurs en importeurs, en door bij te dragen aan kennis over de kredietwaardigheid van importeurs. Ook empirisch onderzoek suggereert dat de ekv een positief effect heeft op de export. Internationale studies en een recente

Nederlandse studie vinden een positieve handelsmultiplier in de buurt van of hoger dan 1. Dit effect wordt sterker als in het importerende land sprake is van financiële fricties. Hoewel de studies methodologische beperkingen kennen, is het gegeven dat alle studies een positief verband laten zien een belangrijke aanwijzing van een positief effect.

Veronderstelling: Zonder overheidssteun vindt de ekv-gedekte export niet plaats

Aan deze veronderstelling wordt deels voldaan. Vanuit een theoretische invalshoek kan worden beredeneerd dat de ekv noodzakelijk is om een groot deel van de verzekerde transacties tot stand te laten komen met Nederlandse exporteurs. Wanneer alleen Nederland niet langer ekv zou aanbieden, zou geen sprake zijn van een internationaal gelijk speelveld. In dat geval zou waarschijnlijk een groot deel van de transacties die nu met behulp van ekv in Nederland tot stand komen, verplaatst worden naar andere landen die wel ekv aanbieden. Ook de handelsmultiplier van 1,8 suggereert dat sprake is van additionaliteit. Uit deze multiplier kan echter niet worden geconcludeerd dat alle verzekerde export niet tot stand was gekomen zonder ekv. Een deel van deze multiplier bestaat immers uit *spillovereffecten* en het aandeel daarvan is niet bekend. Uit de enquêtes onder bedrijven en financiers blijkt dat een deel van de ekv-gedekte transacties ook tot stand was gekomen zonder dekking van ADSB. Het is niet bekend hoe groot dit deel is en voor hoeveel bedrijven die gebruik hebben gemaakt van de ekv dit van toepassing is. Het is gezien de hoge handelsmultiplier aannemelijk dat een belangrijk deel van de ekv gedekte export niet plaats zou vinden zonder overheidssteun, maar van een volledige additionaliteit is geen sprake.

Veronderstelling: Het ekv-productenassortiment is aanvullend aan de markt

Aan deze veronderstelling wordt deels voldaan. Er is geen eenduidig beeld over de mate van de aanvullendheid van het ekv-productenassortiment aan de private markt. Op basis van signalen uit de interviews is duidelijk dat er in ieder geval enige mate van overlap is tussen het publieke en private segment, maar de exacte mate van overlap is niet goed vast te stellen. Veel private verzekeringspartijen hebben aangegeven dat ADSB deels aanvullend aan de private markt opereert, maar hebben geen specifieke punten genoemd waarop ADSB niet aanvullend opereert en geven bovendien aan dat het niet transparant is wat wel en niet wordt verzekerd door ADSB. Daarnaast is er veel variatie in het aanbod van verzekeraars, de geïnterviewden waren niet altijd goed op de hoogte van het volledige aanbod van de eigen verzekeringsmaatschappij en ze spraken elkaar soms tegen. Bovendien hangt de verzekerbaarheid van een transactie in de praktijk af van een combinatie van factoren en is ook relevant tegen welke voorwaarden en premie een transactie kan worden verzekerd. Voor een meer eenduidig beeld is daarom nader onderzoek nodig.

5.6 Toegevoegde waarde ekv voor economie en werkgelegenheid

Deze paragraaf gaat in op de toegevoegde waarde van de ekv voor economie en werkgelegenheid. De volgende veronderstellingen worden daarbij getoetst:

- Meer export leidt tot een hoger bbp.
- Meer export vergroot de werkgelegenheid.

In deze paragraaf wordt ook antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvragen:

- Met hoeveel export gaan de ekv gedekte transacties gepaard?
- In hoeverre leidt de ekv-gedekte export tot meer bbp en werkgelegenheid?

De hoofddoelstelling en de kanalen waar langs deze hoofddoelstelling moet worden bereikt zijn al behandeld in de beleidstheorie in hoofdstuk 3. Hoofdstuk 5 gaat vervolgens in op de mate waarin aan de verschillende veronderstellingen uit de beleidstheorie wordt voldaan. Deze paragraaf richt zich daarom niet op doelstelling en aanpak, maar slechts op de laatste twee veronderstellingen en onderzoeksvragen. In de conclusie in hoofdstuk 7 zal antwoord worden gegeven op de centrale onderzoeksvraag.

Resultaten

In hoofdstuk 3 is ingegaan op de relatie tussen export, bbp en werkgelegenheid. Internationale handel is bevorderlijk voor de groei van de economie en de werkgelegenheid. Dit wordt door het nodige empirische onderzoek bevestigd (zie paragraaf 3.3.1: theoretische effecten van ekv op export, bbp en werkgelegenheid) Gezien deze causale relatie heeft export die tot stand komt dankzij ekv naar verwachting een positief effect op het bbp van en de werkgelegenheid in Nederland.

Onderzoek CBS toegevoegde waarde ekv: uitleg methode

Om in kaart te brengen met hoeveel export, bbp en werkgelegenheid de ekv gedekte transacties gepaard gaan, onderzoekt het CBS jaarlijks in opdracht van FIN de bijdrage van de ekv aan de Nederlandse economie. Dit doet het CBS⁹⁷ door te berekenen hoeveel directe en indirecte toegevoegde waarde uitgedrukt in geld en werkgelegenheid, in de Nederlandse economie verbonden is aan door de ekv gedekte uitvoer. Met andere woorden: wat verdient Nederland aan de door de ekv gedekte export?

Het CBS neemt in zijn analyse alleen de nationale component van verzekerde transacties mee en brengt daarnaast in kaart in welke (toeleverende) bedrijfstakken ook wordt verdiend aan werkzaamheden die onderdeel uitmaken van de uiteindelijk geëxporteerde ekv-verzekerde goederen en diensten. Dit doet het CBS omdat geen goed beeld zou ontstaan van de bijdrage van ekv-gedekte export aan de economie wanneer alleen zou worden gekeken naar de omvang van de verzekerde export. Dit heeft twee redenen. Enerzijds zou het effect worden overschat vanwege het buitenlandse bestanddeel in de ekv gedekte export. Buitenlandse componenten zoals onderdelen van buitenlandse leveranciers die gebruikt worden in de productie van een kapitaalgoed, worden namelijk geregeld meeverzekerd. Voor de toegevoegde waarde van de Nederlandse economie is echter alleen de nationale component van een exporttransactie van belang. Anderzijds zou het effect worden onderschat doordat de toeleveringsketen dan niet wordt meegenomen. Het effect van ekv-gedekte export is namelijk niet beperkt tot de exporterende bedrijven zelf; ook bijvoorbeeld toeleveranciers, accountants en schoonmaakbedrijven genereren inkomsten vanwege de ekv-gedekte export van de bedrijven voor wie zij werken. In box 5.6.1 is nader toegelicht hoe CBS de toegevoegde waarde van de ekv precies berekent.

Box 5.6.1. Berekening toegevoegde waarde van ekv-gedekte export door CBS

Ten behoeve van het onderzoek gebruikt het CBS de bij ADSB beschikbare data over bedrijven die gebruik maken van de ekv. Het CBS combineert de data met zogenaamde input-outputtabellen, waarbij de waarden van goederenstromen in een economie worden weergegeven. Vervolgens berekent het CBS de toegevoegde waarde van de ekv in drie opeenvolgende stappen. Het CBS gaat in het onderzoek uit van een additionaliteit van 100%.

In de eerste stap berekent het CBS de verzekerde omzet uit export met ekv-dekking. Dit betreft verzekerde omzet van Nederlandse bedrijven, oftewel het nationale bestanddeel. Voor de periode 2016 t/m 2021 komt het CBS op een verzekerde omzet van EUR 9 miljard.

In de tweede stap berekent het CBS de directe toegevoegde waarde. Dit betekent dat het CBS onderzoekt hoeveel de exporterende bedrijven daadwerkelijk zelf verdienen aan de verzekerde omzet uit export met ekv-dekking. Dit is het inkomen dat toevalt aan de productiefactoren arbeid en kapitaal. Het CBS berekent deze waarde door de ekv-verzekerde omzet (contractsom) van een bedrijf te confronteren met de sectorale verhouding tussen toegevoegde waarde en productie uit de standaard input-outputtabellen. Het resultaat hiervan dient als benadering van de directe toegevoegde waarde van de ekv.⁹⁸

⁹⁷ In de berekeningen van het CBS wordt uitgegaan van 100% additionaliteit van de ekv.

⁹⁸ Dit cijfer is niet beschikbaar omdat hier niet afzonderlijk over wordt gerapporteerd door CBS.

In de derde stap brengt het CBS de toegevoegde waarde van ekv-gedekte export voor de gehele economie in kaart. Deze berekening geeft een beeld van de directe én indirecte bruto toegevoegde waarde verbonden aan het ekv-instrumentarium. Hierin neemt het CBS dus ook de toegevoegde waarde gecreëerd in de toeleveringsketen mee. Het CBS benadert het indirecte effect met een input-outputanalyse. In totaal is in de onderzochte periode EUR 5,5 miljard aan directe en indirecte toegevoegde waarde gecreëerd.

Resultaten onderzoek CBS

In tabel 5.6.1 zijn de uitkomsten van de berekeningen opgenomen.⁹⁹ Hierin is te zien dat in de periode 2016 t/m 2021 sprake is van een daling van de ekv-verzekerde export en de toegevoegde waarde die hiermee is gerealiseerd. Zo droeg de ekv in 2016 nog voor EUR 1,46 miljard bij aan de economie, terwijl dit in 2021 nog slechts EUR 0,34 miljard was. Ook als aandeel van het bbp nam de bijdrage van de ekv aan de economie af, namelijk van 0,206% in 2016 tot 0,039% in 2021. De relatieve daling van de bijdrage van de ekv aan de economie was sterker dan de absolute daling doordat het bbp in deze periode wel sterk is gestegen (noemer effect). Met name de toegevoegde waarde van de ekv in de jaren 2020 en 2021 liet een sterke daling zien in de periode 2016 t/m 2021. Ook was de gemiddelde toegevoegde waarde per jaar in die periode een stuk lager dan in de periode 2010 t/m 2015. In lijn met de daling van de bijdrage aan de economie is ook sprake van een daling van de bijdrage van de ekv aan de werkgelegenheid.

Tabel 5.6.1. Bijdrage publieke ekv per jaar aan de Nederlandse economie¹⁰⁰

	2010- 2014 gem	2015 ¹⁰¹	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2016- 2021
uitvoer (EUR x miljard)									
PEKV-verzekerde uitvoer*	2,2	4,0	2,2	1,7	2,0	1,6	0,9	0,6	9,0
verdiensten (EUR x miljard)									
bbp	646,6	690	708,3	738,1	774,0	813,1	800,1	856,4	4686,4
verdiensten dankzij pekv**	1,566	2,73	1,46	1,14	1,08	0,98	0,53	0,34	5,5
% bbp dankzij pekv	0,242%	0,396%	0,206%	0,154%	0,139%	0,120%	0,067%	0,039%	0,117%
werkgelegenheid									
arbeidsjaren (x 1.000)	7.037	7.015	7.156	7.340	7.561	7.726	7.776	7820	45351,0
arbeidsjaren dankzij pekv (x 1.000)	18,96	30,9	16,2	12,9	12,3	9,8	5,5	3,3	61,7
% werkgelegenheid dankzij pekv	0,270%	0,440%	0,226%	0,176%	0,162%	0,127%	0,070%	0,043%	0,136%

* De pekv-verzekerde uitvoer in de tabel geeft de nationale component van de ekv-gedekte export weer.

** De verdiensten dankzij pekv betreffen de directe en indirecte toegevoegde waarde van de ekv.

Mogelijke verklaringen resultaten: incidentele factoren

Aan bovengenoemde ontwikkelingen kunnen meerdere oorzaken ten grondslag liggen. Zo heeft de ekv een incidenteel karakter, geleid door de vraaggestuurdheid van het instrument en ook conjuncturele ontwikkelingen. Het incidentele karakter zorgt voor een schommelende en onvoorspelbare jaarlijkse bijdrage van de ekv aan de economie. Tijdens een laagconjunctuur is bijvoorbeeld in de regel sprake van minder vraag naar export, zodat de eventuele vraag naar ekv-gedekte uitvoer ook lager kan uitvallen. Tegelijkertijd kan de vraag naar ekv-dekking in een

⁹⁹ CBS, Bijdrage publieke exportkredietverzekering aan economie. Jaarlijkse publicatie te raadplegen via <https://www.cbs.nl/>.

¹⁰⁰ In de berekeningen van het CBS wordt de verzekerde export toegekend aan het jaar waarin deze daadwerkelijk plaatsvindt, niet in het jaar dat de verzekering gaat lopen of een dt wordt uitgereikt zoals in de ekv-cijfers.

¹⁰¹ In 2018 heeft CBS de input-outputtabellen gewijzigd vanaf verslagjaar 2015. De toegevoegde waarde per euro kan in een bedrijfstak kan daardoor iets zijn gewijzigd ten opzichte van de periode 2010 t/m 2014. Dit is het gevolg van veranderingen in de economische structuur en van methodologische verbeteringen.

laagconjunctuur als aandeel van de totale export juist toenemen omdat export dan risicovoller is. Het netto effect op de ekv-gedekte export van conjuncturele ontwikkelingen is daarmee onzeker. In tabel 5.6.1. zien we een duidelijke dip in de coronajaren 2020 en 2021, wat mogelijk verklaard kan worden uit de wereldwijde lockdowns. Daarnaast is het aantal transacties met ekv-dekking relatief beperkt en zijn transacties sterk geconcentreerd in een beperkt aantal sectoren en bij een beperkt aantal bedrijven, zoals ook aangegeven in paragraaf 5. Variaties in de data kunnen daarom voor een belangrijk deel gedreven worden door enkele grote klanten met grote transacties.

Tabel 5.6.2 Aandeel mkb in totaal aantal uitgereikte polissen (exclusief financiering)¹⁰²

	Mkb-transacties	Overige transacties	Totaal transacties	Aandeel mkb-transacties in totaal
2016	30	57	87	34%
2017	39	61	100	39%
2018	34	73	107	32%
2019	36	64	100	36%
2020	39	57	96	41%
2021	50	65	115	43%
Totaal	228	377	605	38%

Mogelijke verklaringen resultaten: structurele factoren

Niettemin kan er ook sprake zijn geweest van meer structurele factoren die hebben geleid tot een neergaande trend. Deze factoren kunnen betrekking hebben op de omvang van transacties, de verdiensten uit transacties en het aantal transacties:

- **Aantal transacties:** Het jaarlijks aantal uitgereikte polissen in de periode 2016 t/m 2021 was redelijk stabiel (zie tabel 5.6.2). Een afname van het aantal transacties is daarom geen oorzaak van de neergaande trend. Niettemin is het mogelijk dat de volle potentie niet is benut doordat het budget dat beschikbaar is voor ADSB jaren gelijk is gebleven terwijl ADSB er steeds meer taken bij kreeg. Het is daardoor mogelijk dat ADSB minder goed kon inspelen op de vraag van bedrijven. Exporteurs en banken stelden ook dat potentiële export door een tekort aan personeel bij ADSB werd misgelopen. In paragraaf 6.2 (doelmatige uitvoering) is toegelicht dat daarom in 2021 de vergoeding voor ADSB is verhoogd en dat extra fte's zijn aangenomen. In paragraaf 5.1 (ondersteuning vraag bedrijfsleven) is aangegeven dat de klanttevredenheid in 2021 is toegenomen ten opzichte van 2018. Mogelijk ligt de toename van het budget in 2021 hieraan ten grondslag, maar dit valt niet met zekerheid te zeggen.
- **Omvang transacties:** Aangezien het aantal transacties relatief stabiel was, terwijl de omvang van de totale export is afgenomen, is de conclusie dat de gemiddelde omvang van transacties is afgenomen. Dit hangt mogelijk samen met de toegenomen aandacht voor het mkb; in tabel 5.6.2 is te zien dat het aandeel van mkb-transacties in de portefeuille sterk is toegenomen. Ook is het mogelijk dat de private markt meer grote transacties heeft verzekerd die voorheen door de ekv werden gedekt. In paragraaf 5.5 (additionaliteit ekv) is uiteengezet dat de verzekeringsmogelijkheden op de private markt zijn toegenomen, maar dat bijvoorbeeld voor het mkb beperkingen gelden. Ontwikkelingen in de nationale component van exporttransacties vormen overigens geen verklaring voor de afname van de omvang van de export; in de periode 2016 t/m 2021 laat het aandeel van de nationale component in transacties geen neergaande trend zien.
- **Verdiensten transacties:** De toegevoegde waarde per euro ekv-gedekte export is in de periode 2016 t/m 2021 gedaald ten opzichte van de periode 2010-2015.¹⁰³ De verdiensten uit export nemen daardoor relatief meer af dan de omvang van de export. Sectorale ontwikkelingen liggen hieraan ten grondslag. Het is mogelijk dat de toegevoegde waarde

¹⁰² Vanaf 2021 vraagt ADSB in het aanvraagformulier aan exporteurs of zij een mkb bedrijf zijn en legt deze gegevens in de verzekeringsadministratie vast. Voor de jaren daarvoor heeft ADSB handmatig per exporteur beoordeeld of een exporteur een mkb bedrijf is aan de hand aanwezige informatie.

¹⁰³ De toegevoegde waarde per euro ekv-gedekte export = verdiensten dankzij pekv/pekv-verzekerde uitvoer.

per euro export is gedaald in de sectoren die vooral gebruik maken van ekv. Een andere mogelijkheid is dat de sectorale verdeling van de ekv is gewijzigd, namelijk dat sectoren waarin relatief veel aan export wordt verdiend relatief minder gebruik hebben gemaakt van ekv.

Conclusie

Onderzoeksvraag: Met hoeveel export gaan de ekv gedekte transacties gepaard?

De verzekerde omzet van Nederlandse bedrijven uit export met ekv-dekking bedroeg in de periode 2016 t/m 2021 EUR 9 miljard. De omzet bedroeg daarmee gemiddeld EUR 1,5 miljard per jaar. Daarmee was sprake van een daling van de omzet ten opzichte van de periode 2010-2014 waarin sprake was van een gemiddelde omzet van EUR 2,2 miljard per jaar. Het is overigens geen doel van de ekv om een zo groot mogelijke omvang van de export te behalen. De ekv is immers een vraaggestuurd instrument. Ook is de ekv aanvullend aan de markt, dus als de private markt meer kan oppakken is het wenselijk dat de omvang van de ekv-gedekte export daalt. Daarnaast kan de omvang van de ekv-gedekte export dalen als gevolg van beleidskeuzes, zoals een grotere aandacht voor het mkb. Ook zal de afbouw van fossiele transacties de komende jaren zijn weerslag hebben in de omvang van de ekv-gedekte export.

Onderzoeksvraag: In hoeverre leidt de ekv-gedekte export tot meer bbp en werkgelegenheid?

CBS heeft berekend dat de verzekerde omzet van Nederlandse bedrijven uit export met ekv-dekking in de periode 2016 t/m 2021 gepaard ging met EUR 5,5 miljard toegevoegde waarde en 61.700 arbeidsjaren. Deze cijfers kennen beperkingen. In de eerste plaats is het CBS in zijn berekeningen uitgegaan van een additionaliteit van 100%, terwijl hiervoor geen empirische onderbouwing bestaat. In de tweede plaats is de bijdrage aan bbp en werkgelegenheid vastgesteld op basis van input-output tabellen van het CBS. Deze tabellen bieden informatie op het niveau van bedrijfstakken, maar dit hoeft op transactieniveau niet altijd overeen te komen. Tot slot zou de toegevoegde waarde die nu tot stand komt met ekv-gedekte transacties zonder ekv niet geheel verdwijnen, zoals uitgelegd in paragraaf 3.3.1.

Veronderstellingen: Meer export leidt tot een hoger bbp en vergroot de werkgelegenheid.

Het is aannemelijk dat aan deze veronderstelling wordt voldaan. In algemene zin is internationale handel bevorderlijk voor de groei van de economie en de werkgelegenheid. Dit wordt door empirisch onderzoek bevestigd. Zoals aangegeven in paragraaf 3.3.1 hoeft van een dergelijk verband geen sprake te zijn in het geval van overheidsingrijpen wanneer dit zou leiden tot een minder optimale allocatie van productiefactoren. In het geval van de ekv is het aannemelijk dat sprake is van een positief verband tussen export, bbp en werkgelegenheid gezien het marktfalen dat de ekv oplost en de bijdrage van de ekv aan een internationaal gelijkwaardig speelveld.

Hoofdstuk 6. Doelmatigheid

Een beleidsdoorlichting is in de kern een onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. Daarom krijgen deze analyses elk een apart hoofdstuk. In dit hoofdstuk wordt een analyse gemaakt van de doelmatigheid van het beleid. Dit is de relatie tussen de effecten en de kosten van het beleid. Beleid is doelmatig wanneer het gewenste beleidseffect wordt bereikt tegen zo laag mogelijke kosten en met zo min mogelijk ongewenste neveneffecten. Om dit te bepalen wordt onderzocht in hoeverre de volgende subdoelstellingen van de ekv zijn gerealiseerd:

- Kostendekkende ekv
- Doelmatige uitvoering
- Voorkomen ongewenste neveneffecten

Per subdoelstelling wordt in dit hoofdstuk ingegaan op:

- het doel en de context;
- de aanpak om het doel te bereiken;
- de resultaten.

6.0 Onderzoeksvragen

In dit hoofdstuk worden de volgende onderzoeksvragen beantwoord:

- In welke mate is de ekv kostendekkend?
- In welke mate is de uitvoering van de ekv doelmatig?
- In welke mate is de ekv uitgevoerd zonder ongewenste neveneffecten?
 - In welke mate zijn onaanvaardbare effecten voor mens, dierenwelzijn en milieu voorkomen?
 - In welke mate is betrokkenheid bij transacties die tot stand komen door omkoping voorkomen?
 - In welke mate zijn transacties die een significant risico met zich meebrengen op schuldhoudbaarheidsproblematiek van een land voorkomen?

Daarnaast wordt ingegaan op de volgende RPE-vragen:

- Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?
- Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?
- Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de mogelijkheid en onmogelijkheid om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren.
- In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?
- Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd?
- Hoe doelmatig is het beleid geweest?
- In het geval dat er significant minder middelen beschikbaar zijn (-/- circa 20% van de middelen op het (de) beleidsartikel(en)), welke beleidsopties zijn dan mogelijk?

6.1 Kostendekkendheid ekv

Deze paragraaf geeft antwoord op de volgende deelvraag:

- In welke mate is de ekv kostendekkend?

De volgende veronderstelling uit de beleidstheorie wordt daarbij getoetst:

- De financiële risico's en landenrisico's worden juist geïdentificeerd en ingeschat met de criteria en randvoorwaarden in het AO. Als criteria en randvoorwaarden niet meer goed aansluiten bij de risico's of er is een wijziging in wat acceptabel wordt geacht, worden deze aangepast.

Doel en context

Een eis in de *Arrangement* is dat de ekv op lange termijn kostendekkend is. De ekv mag dus in een enkel jaar verlieslatend zijn, zolang de kostendekkendheid op lange termijn niet in het geding komt. Deze paragraaf analyseert in welke mate de ekv op lange termijn kostendekkend is geweest en met welke instrumenten en activiteiten dit al of niet is gerealiseerd. Kostendekkendheid is een randvoorwaarde voor een doelmatige ekv. Als de ekv kostendekkend is, betekent dit overigens niet automatisch dat sprake is van doelmatig beleid. Het geeft wel aan dat de uitgaven en inkomsten met elkaar in verhouding zijn.

Aanpak om het doel te bereiken

De ekv kent verschillende instrumenten en activiteiten om een kostendekkende ekv te realiseren. In dit kader zijn de premiesystematiek, het financieel risicomanagement, schadepreventie en inzet op recuperaties relevant.

Premiesystematiek

Binnen de *Arrangement* zijn afspraken gemaakt over minimumpremies die elke participant verplicht is te rekenen. Box 6.1.1 gaat nader in op de premiesystematiek binnen de *Arrangement*. Kort gezegd stelt de systematiek dat hogere risico's tegen hogere premies geprijsd dienen te worden. Het uitgangspunt daarbij is dat de premie-inkomsten op de lange termijn dekking dienen te bieden aan de kosten van de ekv-faciliteit. Dit beperkt de mogelijkheid om via de hoogte van de premies te sturen op financiële resultaten. Lagere premies vragen is in strijd met internationale regelgeving. Hogere premies zouden weliswaar leiden tot meer inkomsten voor de staat, maar tot een verslechtering van de concurrentiepositie van Nederlandse exporteurs. De 'knop om aan te draaien' is daarmee vooral de afweging welke risico's al dan niet worden geaccepteerd en het beleid ten aanzien van schadepreventie en recuperaties.

Box 6.1.1. Minimumpremies

De premiesystematiek binnen de *Arrangement* kan worden onderverdeeld naar twee verschillende regimes: *Market Benchmark Countries* en OESO-landenklasse 1 tot en met 7. Landen die ingedeeld zijn binnen de landenklassen 1 tot en met 7 worden gezien als traditionele ekv-markten waarvoor regulering strikt geregeld is. Voor de politieke risico's is voor deze markten per landencategorie een minimumpremie bepaald die elk land verplicht is te rekenen. Voor de premie die berekend wordt voor het commerciële risico (debiteurenpremie) gelden ook afspraken. Deze premie voor het commerciële risico is gebaseerd op een classificering die gekoppeld is aan de ratings van internationale *credit rating agencies*. In het geval er geen externe letter rating beschikbaar is voor een debiteur, wordt er gebruik gemaakt van het *Atradius Buyer Rating model* (ABR-model), een risicoclassificatiemodel waarmee een eigen letter rating wordt toegekend aan een debiteur. Op basis van een toegekende rating wordt een debiteur ingedeeld in een debiteurenklasse, die kan variëren van een klasse *better than sovereign* (SOV+) tot aan een klasse 5 debiteur (CC5, meest risicovol).

Naast de premieafspraken voor traditionele ekv-markten bestaan er afspraken voor de *Market Benchmark Countries*. Voor deze hogere inkomenslanden geldt dat premies niet lager mogen zijn dan beschikbare marktpremies. Hiermee is sprake van een sluitend premiesysteem voor alle verzekerde transacties.

Financieel risicomanagement

Er worden verschillende maatregelen genomen om de risico's in de ekv-portefeuille te identificeren, beoordelen, beheersen en monitoren. Veel van deze maatregelen richten zich op financieel-economische risico's zoals landenrisico, debiteurenrisico, valutarisico, regresrisico, systeemrisico en sectorrisico. De belangrijkste instrumenten om de financieel-economische risico's te beheersen worden beschreven in box 6.1.2. Als onderdeel van de prestatievergoeding voor ADSB is in 2020

een traject gestart dat was gericht op het verbeteren van het risicoraamwerk. Ook dit traject is toegelicht in box 6.1.2.

Box 6.1.2. Instrumenten financieel risicomanagement

Risicobeoordeling- en beheersing

- Underwriting: Per individuele transactie vindt een uitgebreide risico analyse plaats door het acceptatieteam van ADSB. Hierbij is sprake van maatwerk. Wanneer nodig worden specifieke risico mitigerende maatregelen getroffen, zoals het verkrijgen van zekerheden.
- Landenbeleid: Met behulp van het landenrisicoraamwerk wordt een beoordeling gemaakt van de kredietwaardigheid en de betalingsmoraliteit van een land als geheel. De hieruit voortvloeiende landenanalyse is de belangrijkste input voor de vaststelling van het landenbeleid. Op basis van het landenrisico kunnen debiteuren (of sectoren) uitgesloten zijn van dekking of uitsluitend met bepaalde zekerheden acceptabel zijn. Onderdeel van het landenbeleid is ook het vaststellen van landenplafonds. Dergelijke plafonds moeten voorkomen dat er te veel obligoconcentratie ontstaat op bepaalde landen. Tevens is het een mechanisme dat beoogt om landen waarop een significant obligo uitstaat tijdig te bespreken in de Commissie Advisering Risicobeleid (CAR).
- Debiteurenbeoordeling: Voor het beheersen van het debiteurenrisico worden voor (staats)banken en (staats)bedrijven ratingmodellen en signaleringslimieten gehanteerd. Voor de beoordeling van individuele debiteuren wordt het ABR-model gebruikt. Dit model richt zich specifiek op het waarderen van middellange risico's op bedrijven die gevestigd zijn in niet-westerse landen. De kredietwaardigheid van debiteuren kan zo op een uniforme en consistente wijze in beeld worden gebracht. Het model maakt gebruik van diverse factoren die in te delen zijn in drie categorieën: *trade sector risk*, *business risk* en financiële elementen (de balans en winst- en verliesrekening). Om de kredietwaardigheid van een bank in beeld te brengen wordt informatie uit Bloomberg en de Bank of International Settlements (BIS) 4-pillar systematiek gebruikt.
- Beoordeling exporteur: Per exporteur wordt een zogeheten regreslimiet vastgesteld, die weergeeft wat het maximale regresrisico is dat de Staat wil lopen op een exporteur. Bij regres wordt schade verhaald op een exporteur wanneer deze is ontstaan door toedoen van de exporteur, bijvoorbeeld wanneer de koper een garantie terecht opeist.
- Informatie-uitvraag externe partijen: ADSB maakt wanneer mogelijk gebruik van de kennis en ervaring van Atradius privaat met debiteuren bij eenvoudiger transacties die wél privaat verzekerd konden worden. Ook maakt ADSB gebruik van ervaringen van andere exportkredietverzekeraars en banken.
- Herverzekering risico's: Het is gangbaar tussen publieke exportkredietverzekeraars om substantiële buitenlandse aandelen in een exporttransactie te herverzekeren. Zo wordt het totale uitstaande risico verminderd, sluit het aangegane risico beter aan bij de nationale component en dus bij de exportwaarde en bovendien kan meer druk worden gezet – door verschillende landen – indien schade ontstaat.

Risicomonitoring

- Portefeuillemodel: Om de krediet - en fabricatierisico's voor de gehele portefeuille in kaart te brengen wordt de BIS III-systematiek gehanteerd. Dit model brengt het totale uitstaande risico in beeld, zodat daar waar mogelijk (vooraf en achteraf) gestuurd kan worden op het mitigeren van risico's. Met het BIS III-model wordt het risicodragende kapitaal van de portefeuille berekend op basis van onder meer de externe *letter rating*, de éénjaars *Probability of Default* (PoD), de *Exposure At Default* (EAD), de resterende looptijd (*Maturity*) en de *Loss Given Default* (LGD). De risicogewogen positie neemt toe wanneer de externe *Letter Rating* verslechtert, de EAD toeneemt, de *Maturity* langer is en de LGD toeneemt. Op basis van het BIS-model wordt ook het minimaal vereiste kapitaal vastgesteld om met een waarschijnlijkheid van 99% de mogelijke verliezen van de gehele portefeuille te kunnen dekken. Deze verliezen betreffen zowel verwachte als onverwachte verliezen.

Verbetering risicoraamwerk

In 2020 is een traject gestart dat was gericht op het verbeteren van het risicoraamwerk. Dit traject bestond uit 4 onderdelen:

- De validatie van het ABR model. Hieruit zijn concrete verbeterpunten geformuleerd en er zal meer data verzameld worden om in de toekomst de modelkwaliteit te verbeteren.
- Validatie van de methodiek van het BerB model en de jaarlijkse model run van het BerB model. Dit is verder toegelicht onder resultaten in deze paragraaf.
- Het uitbreiden van interne standaardrapportages. Dit is naar tevredenheid uitgevoerd en geïmplementeerd.
- Onderzoek naar verbeteringen van het huidige management informatie systeem (MIS EKV). Er is tijdens dit traject vastgesteld dat MIS EKV niet voldoet aan de eisen van de gebruikers van de data. Vervolgens is er in het 3-jarenplan een project gedefinieerd ("Data Access") voor de ontwikkeling van een nieuw MIS systeem. Dit project wordt nu uitgevoerd.

Schadepreventie en recuperatie

Het uitkeren van schades is onlosmakelijk verbonden aan het voeren van een verzekeringsbedrijf. De kans op schade-uitkeringen wordt echter op verschillende manieren zo veel mogelijk beperkt. Naast een adequaat financieel risicomanagement wordt ingezet op commitment bij exporteur en financier om 'slechte risico's' te vermijden. Dit wordt bereikt door geen 100% dekking te bieden en altijd een eigen risico te hanteren. Door dit eigen risico is er een prikkel aanwezig voor de exporteur en financier om de kredietwaardigheid van de debiteur correct in te schatten en is er bovendien een prikkel om bij schadedreiging in elkaars belang te handelen (zie ook hoofdstuk 2: achtergrond en systematiek ekv). Bovendien is doorgaans een aanbetaling van 15%¹⁰⁴ verplicht zodat de kredietwaardigheid van de debiteur al wordt getest voordat verplichtingen worden aangegaan. Tot slot, wordt altijd per transactie (en bijbehorend risico) gekeken of zekerheden kunnen worden verkregen. Zekerheden kunnen er niet alleen voor zorgen dat de uiteindelijke "netto-schade" beperkt wordt (door uitwinnen van hypotheke), maar ook dat ADSB een significante stem heeft in herstructureringstrajecten.

Verzekerden zijn verplicht om melding te maken van schadedreiging bij ADSB. Vervolgens zal in eerste instantie altijd gekeken worden of er mogelijkheden zijn om dreigende schade af te wenden of in elk geval te beperken. Ook op dat vlak is vaak nog veel mogelijk. Soms kan het bijvoorbeeld nuttig zijn om schuld samen met de financier te herstructureren.

Wanneer schade is uitgekeerd, wordt de volgende fase betreden: de recuperatie. De goede resultaten van exportkredietverzekeraars wereldwijd hangen voor een belangrijk deel samen met de goede kansen op recuperatie bij publieke debiteuren (zie ook hoofdstuk 3: beleidstheorie). De CvP is daarbij een effectief drukmiddel om (overheids)debiteuren te bewegen tot betaling (zie ook paragraaf 6.3.3: voorkomen van transacties die een significant risico met zich meebrengen op de schuldhoudbaarheid en van een land). Ook het postennetwerk van BZ kan bij schade een belangrijke rol spelen in de incasso.

Resultaten

In de periode 2016 t/m 2021 was sprake van een positief kassaldo van EUR 688 miljoen (zie hoofdstuk 4). Een dergelijk positief saldo op kasbasis geeft echter geen goed beeld over de kostendekkendheid van de ekv-portefeuille. Dit heeft te maken met het intertemporele karakter van de geldstromen, waarbij veel jaren zitten tussen de premieontvangsten, schade-uitkeringen en potentiële schaderestituties. Wanneer nu gestopt zou worden met het afgeven van nieuwe verzekeringen en garanties onder de ekv-faciliteit, komen er geen nieuwe premie-inkomsten meer bij maar kunnen uit hoofde van de schade-uitkeringen en schaderestituties nog jarenlang kasstromen plaatsvinden.

¹⁰⁴ Of 20% bij sommige schepen.

Daarom wordt gebruik gemaakt van het Bedrijfseconomische resultaatbepaling (BerB) -model. In dit model wordt door middel van voorzieningen rekening gehouden met verwachte schade van uitstaande polissen¹⁰⁵, zodat een beter beeld ontstaat van de kostendekkendheid van het instrumentarium.¹⁰⁶ De basis van dit model is de *premium feedback tool* (PFT) die de OESO in 1997 heeft geïntroduceerd om ervoor te zorgen dat alle publieke exportkredietverzekeraars de kostendekkendheid op uniforme wijze bepalen.¹⁰⁷ Het resultaat van het BerB-model kan geïnterpreteerd worden als het verwachte resultaat van de portefeuille sinds 1999 als op een zeker moment zou worden gestopt met het aangaan van nieuwe verplichtingen. In tabel 6.1.1 zijn de cumulatieve resultaten van het BerB-model voor de periode 2016 t/m 2021 weergegeven. Deze geven voor elk jaar weer wat het verwachte resultaat van de portefeuille is sinds 1999.¹⁰⁸

Tabel 6.1.1. Overzicht ontwikkeling BerB-model ultimo 2015 t/m 2021 (in miljoenen euro's)

BERB-resultaat ultimo 2015-2021	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
1. Liquide middelen	496	669	752	828	690	738	707
2. Vorderingen	319	249	235	242	418	427	625
3. Voorzieningen	-454	-513	-510	-552	-552	-584	-664
Totaal	362	405	478	518	555	582	667

Voor de polissen afgesloten sinds 1999 is ultimo 2021 aan liquide middelen¹⁰⁹ een cumulatief resultaat behaald van EUR 707 miljoen.¹¹⁰ Eind 2021 stond EUR 625 miljoen aan vorderingen uit, terwijl in totaal EUR 664 miljoen aan voorzieningen moet worden aangehouden voor verwachte schade van de uitstaande polissen. Volgens het BerB-model is ultimo 2021 dus een cumulatief resultaat van EUR 667 miljoen (liquide middelen + vorderingen – voorzieningen) behaald, zodat voldaan is aan de eis van kostendekkendheid.¹¹¹ Het BerB-resultaat is daarmee hoger dan de begrotingsreserve van EUR 465 miljoen. Zoals in paragraaf 4.2.3 (begrotingsreserve ekv) is

¹⁰⁵ Voor elke afgesloten polis wordt een voorziening uitstaand risico gevormd van 80% van de premie. Elk jaar dat de betreffende polis niet tot schade leidt, valt er een stukje van de voorziening vrij en neemt het BerB-resultaat toe. Indien er een schadedreiging ontstaat op een polis wordt een nieuwe (hogere) voorziening verwachte schade gevormd en de voorziening uitstaand risico van deze polis valt dan vrij. De nieuwe hogere voorziening verwachte schade voor deze polis heeft een negatief effect op het BerB-resultaat. Als er daadwerkelijk schade wordt uitgekeerd dan heeft deze uitkering *an sich* geen effect op het BerB-resultaat; de uitkering gaat namelijk ten laste van de liquide middelen, maar er ontstaat tegelijkertijd een vordering van gelijke omvang. Op het moment dat een schadezaak wordt gesloten, bijvoorbeeld omdat er geen recuperaties meer worden verwacht, kan er wel een effect zijn op het BerB-resultaat. Indien de definitieve netto-schade groter is dan de voorziening die hiervoor is aangehouden, dan neemt het BerB-resultaat af. In het geval dat de definitieve netto-schade kleiner is dan de voorziening die hiervoor is aangehouden, neemt het BerB-resultaat toe.

¹⁰⁶ In het BerB-model wordt overigens geen rekening gehouden met gecorreleerde risico's of onverwachte verliezen, alleen met verwachte verliezen. Het minimaal vereiste kapitaal volgens het BIS-model dat in box 6.1.2 is toegelicht, houdt zowel rekening met verwachte als onverwachte verliezen. Het minimaal vereiste kapitaal voor uitstaande polissen om met een 99% waarschijnlijkheid mogelijke (verwachte en onverwachte) verliezen te kunnen dekken bedroeg in december 2021 EUR 1,382 miljard volgens het BIS-model. Om een goede vergelijking te maken tussen het minimaal vereiste kapitaal volgens het BIS-model en het BerB-resultaat is het van belang om de verwachte verliezen niet mee te rekenen in het minimaal vereiste kapitaal uit het BIS-model, omdat verwachte verliezen al zijn meegenomen in het BerB-resultaat. Het minimaal vereiste kapitaal volgens het BIS-model om alleen onverwachte verliezen te kunnen dekken met een 99% waarschijnlijkheid bedroeg in december 2021 EUR 1,184 miljard. Dit is hoger dan het BerB-resultaat van EUR 667 miljoen en maakt inzichtelijk dat het daadwerkelijke resultaat van de ekv een stuk lager kan uitvallen dan het BerB-resultaat indien zich extreme scenario's voordoen.

¹⁰⁷ De BerB is wel conservatiever dan de PFT. De BerB houdt namelijk niet alleen voorzieningen aan voor het politiek kredietrisico van een transactie zoals de PFT voorschrijft, maar ook voor het commerciële risico.

¹⁰⁸ Het model kent 1999 als startdatum omdat toen nieuwe internationale afspraken over kostendekkende minimumpremies van kracht werden.

¹⁰⁹ Liquide middelen = premies – netto-schade – netto koersrisico – netto rente – uitvoeringskosten. Nota bene: dit is dus een andere definitie dan in de budgettaire tabel van artikel 5.

¹¹⁰ Naast het verzekeringsresultaat wordt in het BerB model ook rekening gehouden met de uitvoeringskosten van zowel ADSB als de betrokken ministeries.

¹¹¹ In het BerB-model wordt geen rekening gehouden met dt's, omdat deze nog geen financiële stromen gegeneerd hebben.

uitgelegd zegt de begrotingsreserve niets over de mate waarin het ekv-instrumentarium kostendekkend is. Dit komt doordat de vastgestelde begrotingsreserve in 2014 geen weerspiegeling was van het resultaat van de ekv op dat moment en aangezien in het saldo van de reserve geen rekening wordt gehouden met verwachte toekomstige schades op lopende verplichtingen zoals in het BerB-resultaat wordt gedaan.

Daar waar het BerB-model inzichtelijk maakt in hoeverre de faciliteit kostendekkend is geweest sinds 1999, is het ook zinvol om voor de evaluatieperiode inzichtelijk te maken in hoeverre deze kostendekkendheid zich ontwikkeld heeft. De ontwikkeling in de periode 2016 t/m 2021 is positief: het BerB-resultaat is toegenomen met EUR 305 miljoen.¹¹²

Evaluatie BerB-model

In de vorige beleidsdoorlichting is aanbevolen om het BerB-model te valideren. In 2020 is het model gevalideerd en is er onderzoek gedaan naar de nauwkeurigheid van de voorzieningenpercentages voor verwachte schades en uitstaande vorderingen.¹¹³ De validatie is verricht door het verloop van de daadwerkelijke kasstromen van polissen vanaf 1999 te vergelijken met de resultaten van het model. Vanaf 1999 zijn er 75 beëindigde polissen geweest waarbij sprake was van een schadedreiging.¹¹⁴ Per zaak is vastgesteld welke initiële voorziening destijds is gevormd bij het openen van de schadezaak en deze is vergeleken met de uiteindelijke netto-schade. De initiële voorziening is destijds vastgesteld op basis van een voorzieningspercentage en de absolute omvang van de schadedreiging. De schadedreiging is het totaal aan nog openstaande termijnen.

Uit de validatie is gebleken dat de 75 polissen tot EUR 34,7 miljoen netto-schade geleden hebben. Ofwel de voorziening had gelijk moeten zijn aan EUR 34,7 miljoen. De voorziening was echter EUR 27,4 miljoen en daarmee EUR 7,4 miljoen lager dan de netto-schade. De totale schadedreiging van alle polissen gezamenlijk bedroeg EUR 323,9 miljoen. Op het totaal aan potentiële schade van EUR 323,9 miljoen is de uiteindelijke voorziening met de huidige voorzieningsmethodiek dus met 2,3%¹¹⁵ onderschat. Dit is daarmee een relatief nauwkeurige inschatting gebleken. De validatie heeft overigens alleen plaatsgevonden op portefeuilleniveau; een validatie van de voorzieningsmethodiek per landenklasse was niet mogelijk door een gebrek aan data.¹¹⁶

Conclusie

Onderzoeksvraag: In welke mate is de ekv kostendekkend?

De ekv voldoet aan de eis van kostendekkendheid. In de periode 2016 t/m 2021 was sprake van een positief kassaldo van EUR 688 miljoen. Daarnaast was ultimo 2021 sprake van een positief BerB-resultaat van EUR 667 miljoen. Dit positieve verwachte resultaat vormt overigens geen reden om het risicomanagement te versoepelen. De ekv verzekert immers moeilijk te kwantificeren gecorreleerde risico's die met een kleine kans tot grote schadeposten kunnen leiden. Als staartrisico's¹¹⁷ zich materialiseren kan het daadwerkelijke resultaat dus een stuk lager uitvallen dan het verwachte resultaat. Zolang zich lopende verplichtingen in de portefeuille bevinden die tot schade kunnen leiden, kunnen dus geen harde conclusies worden getrokken over het resultaat.

¹¹² In dit getal is niet alleen het resultaat meegenomen van polissen die zijn afgesloten in de periode 2016 t/m 2021, maar ook de ontwikkeling van het resultaat van nog lopende polissen die zijn afgesloten vóór 2016.

¹¹³ Hierbij is niet gekeken naar gecorreleerde risico's.

¹¹⁴ Een schadedreiging ontstaat zodra sprake is van een achterstallige betaling. Op dat moment wordt een voorziening verwachte schade gevormd. Er hoeft dan nog geen sprake te zijn van een schade-uitkering.

¹¹⁵ $7,4/323,9 \times 100$

¹¹⁶ Voor OESO-landenklasse 1 en 4 verzekeringspolissen waren er namelijk maar respectievelijk 1 en 2 polissen sinds 1999 waarop sprake is geweest van schadedreiging én de polis afgesloten is.

¹¹⁷ Dit zijn risico's met een kleine kans op extreme gebeurtenissen.

Veronderstelling: De financiële risico's en landenrisico's worden juist geïdentificeerd en ingeschat met de criteria en randvoorwaarden in het handboek administratieve organisatie (AO). Als criteria en randvoorwaarden niet meer goed aansluiten bij de risico's of er is een wijziging in wat acceptabel wordt geacht, worden deze aangepast.

Aan deze veronderstelling wordt voldaan. Er worden verschillende maatregelen genomen om de risico's in de portefeuille van EKI te identificeren en beoordelen (zie box 6.1.2). Als risico's wijzigen wordt dit meegenomen in de modellen en processen en komt dit tot uiting in de beoordeling. Zo zal een wijziging in de economische situatie van een debiteurenland bijvoorbeeld tot uiting komen in een wijziging van de beoordeling van het landenrisico doordat deze beoordeling voortdurend wordt geüpdatet. Via het prestatietraject in 2020 hebben bovendien verschillende validaties plaatsgevonden van onderdelen van het risicomanagement en is het algemene risico raamwerk verder versterkt.

6.2 Doelmatige uitvoering

In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op de volgende deelvraag:

- In welke mate is de uitvoering van de ekv doelmatig?

De volgende veronderstellingen worden daarbij getoetst:

- ADSB heeft voldoende middelen om zijn werkzaamheden uit te voeren en wordt geprikkeld om resultaten te behalen.

In paragraaf 5.4 is geconcludeerd dat de uitvoering van de ekv tussen 2016 t/m 2021 deels doeltreffend was. Daarbij is gekeken naar de helderheid en uitvoerbaarheid van de gemaakte afspraken tussen ADSB en de ministeries, alsmede de tijdigheid en juistheid van toegekende verzekeringsaanvragen. In deze paragraaf wordt ingegaan op de mate waarin de ekv doelmatig wordt uitgevoerd.

Doel en context

Deze paragraaf gaat in op de efficiëntie van de uitvoering. Dat wil zeggen de mate waarin ADSB, FIN en BZ activiteiten verrichten met zo min mogelijk middelen, of zoveel mogelijk activiteiten verrichten met een gegeven hoeveelheid middelen. Bij deze paragraaf dient de algemene opmerking te worden gemaakt dat de middelen die ADSB van FIN ontvangt voor geleverde diensten bekostigd worden uit niet-belastingontvangsten, namelijk uit ontvangsten uit premies die verzekerden betalen voor afgegeven polissen mits het behaalde kasresultaat positief is.

Aanpak om het doel te bereiken

Zoals ook besproken in paragraaf 5.4 (doeltreffende uitvoering), kende de periode 2016 t/m 2021 twee vergoedingsovereenkomsten tussen ADSB en de Nederlandse staat. De eerste overeenkomst liep vanaf 2015 t/m 2020. De tweede en huidige overeenkomst loopt per 1 januari 2021 en zal in elk geval lopen t/m 31 december 2023. De vergoeding wordt jaarlijks gecorrigeerd voor inflatie.

De Staat heeft ten behoeve van doelmatigheid in de afspraken over de vergoeding een financiële prikkel ingebouwd. Aangezien ADSB een private organisatie is met een winstoogmerk, is het aannemelijk dat ADSB zich zoveel mogelijk zal inspannen om een zo hoog mogelijke vergoeding van de Staat te ontvangen. Om ADSB te sturen naar bepaalde resultaten, ontvangt ADSB van de Staat zowel een vaste als variabele vergoeding. De variabele vergoeding is enerzijds afhankelijk van het behaalde kasresultaat van de Staat, zodat ADSB een financiële prikkel heeft om zoveel mogelijk transacties af te sluiten (premie) maar niet overmatige financiële risico's te lopen (schade, met als insteek zoveel mogelijk recupereren). Anderzijds hangt de hoogte van de variabele vergoeding af van de mate waarin ADSB vooraf gemaakte afspraken met de Staat heeft behaald. Op deze manier wordt ADSB geprikkeld om in de uitvoering van de ekv rekening te houden met de beleidsprioriteiten van de Staat, waaronder de ondersteuning van groene transacties, mkb transacties en het projectmatig oppakken van bepaalde beleidsprioriteiten. ADSB en de Staat maken voorafgaand aan elk jaar hierover afspraken.

Resultaten

Uitvoeringskosten ADSB

Zoals eerder vermeld ontvangt ADSB van de Staat zowel een vaste als variabele financiële vergoeding. Voor deze vergoeding voert ADSB grofweg twee type werkzaamheden uit in opdracht van de Staat. Bij beide type werkzaamheden leunt de Staat op de kennis en expertise van ADSB op het gebied van de ekv-faciliteit.

Ten eerste verstrekt ADSB via een ekv dekking op exporttransacties. Een groot deel van het personeel van ADSB is dan ook op dagelijkse basis bezig met werkzaamheden als het verwerken van aanvragen, beoordelen van transacties, afgeven van dt's, afsluiten van polissen, uitkeren van schade, incasso werkzaamheden, IT zaken, opstellen van rapportages, en meer. Met name de beoordeling van dekkingsaanvragen vergt tijd. Aanvragen zijn de afgelopen jaren complexer geworden en ook de beoordeling van transacties is aangescherpt, denk aan de uitgebreide mvo en compliance beoordelingen of het landenbeleid (zie ook paragraaf 6.3: voorkomen ongewenste neveneffecten). Een belangrijke activiteit van ADSB is daarmee ook het afwijzen van transacties die niet voldoen aan de voorwaarden.

Ten tweede zet ADSB capaciteit in om de Staat in haar werkzaamheden optimaal te ondersteunen. Denk hierbij aan het aanleveren van informatie voor het beantwoorden van Kamervragen, het ontwikkelen van nieuwe ekv-producten in opdracht van de Staat, of financiële gegevens voor de Financiënbegroting. Bij deze werkzaamheden behoren ook het inwerken van nieuwe collega's van de Staat, het bijdragen aan internationale overleggen binnen de OESO en het bezoeken van (inter)nationale beurzen om de ekv-faciliteit te promoten onder exporteurs en financiers.

Tabel 6.2.1. Uitvoeringskosten ADSB (bedragen x 1.000)

Jaar	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Gemiddeld 2016-'21
Uitvoeringskosten	€14.579	€14.971	€15.999	€12.134	€13.565	€19.191	€15.073

De jaarlijkse uitvoeringskosten van de ekv op kasbasis zijn weergegeven in tabel 6.2.1. De kosten fluctueren mee met het kasresultaat van de Staat en met in welke mate ADSB de vooraf opgestelde afspraken behaalt. Ook worden de uitvoeringskosten jaarlijks opgehoogd in lijn met de inflatie. In de tabel valt op dat uitvoeringskosten in 2021 relatief hoog lagen. Dit komt omdat per 2021 de vergoeding die ADSB van de Staat ontvangt is verhoogd conform de nieuwe vergoedingsovereenkomst. Deze verhoging was nodig omdat de Staat de afgelopen jaren haar beleid op het gebied van risicobeoordeling (mvo, compliance) heeft aangescherpt en een steeds groter beroep doet op de rol van ADSB als adviseur van de Staat, terwijl de capaciteit bij de uitvoerder gelijk was gebleven (60 fte). De ondercapaciteit bij ADSB bleek ook uit feedback van exporteurs en banken die stelden dat potentiële export door de ondercapaciteit werd misgelopen. De capaciteit van ADSB in vergelijking met andere Europese exportkredietverzekeraars was bovendien ondermaats. Daarom is per 2021 de capaciteit bij ADSB met 15 fte uitgebreid. Het heeft ADSB ongeveer een halfjaar gekost om nieuwe medewerkers aan te trekken en de vergoeding van ADSB is in 2022 hiervoor gecorrigeerd. De extra capaciteit is ingezet voor een professionaliseringsslag, specifiek ten behoeve van het verbeteren van de kwaliteit van beoordelingen op het gebied van mvo en compliance, de vergroening van de ekv, en projectorganisatie. De extra capaciteit laat zich niet vertalen in een hoger aantal verzekerde transacties, maar in enerzijds een betere kwaliteit van de beoordeling en anderzijds een kwalitatief betere advisering vanuit ADSB naar de Staat op diverse werkgebieden.

De juiste indicatoren voor doelmatigheid ontbreken

Hoewel het vergelijken van de jaarlijkse uitvoeringskosten met het aantal verzekerde transacties of het volume ervan een voor de hand liggende optie is om conclusies te trekken over de efficiëntie

van ADSB, geeft dit om grofweg drie redenen geen volledig beeld van de efficiëntie waarmee ADSB de ekv-faciliteit uitvoert.

Ten eerste bestaat er een vertraging tussen het moment waarop ADSB de uitvoeringskosten maakt en het moment dat een polis wordt afgegeven. Zo kan een transactie behandeld worden in jaar t, maar pas tot een polis leiden in jaar t+1. Het toerekenen van uitvoeringskosten in jaar t aan het aantal uitgereikte polissen in jaar t geeft in dit geval geen volledig beeld.

Ten tweede houden uitvoeringskosten per transactie slechts rekening met een deel van de activiteiten die ADSB uitvoert, namelijk het afsluiten van dt's en polissen. Een belangrijke activiteit van ADSB is echter ook het afwijzen van transacties of het intrekken van lopende zaken die niet voldoen aan de voorwaarden. Het kost ADSB relatief veel tijd en middelen om transacties te beoordelen. Het afwijzen van transacties leidt daarmee tot hogere uitvoeringskosten per daadwerkelijk uitgereikte ekv, terwijl het afwijzen van transacties op grond van te hoge financiële risico's of ongewenste neveneffecten juist wel bijdraagt aan de doelmatigheid van de ekv.

Tot slot is de ekv een vraaggestuurd instrument. ADSB ontvangt een bepaalde hoeveelheid middelen van de Staat en daarvoor voert ADSB de ekv binnen de vastgestelde kaders uit. De vraag naar dekking van ADSB is echter niet stabiel en kan het ene jaar hoger zijn dan het andere jaar. Het is daarom niet goed mogelijk om vast te stellen of bijvoorbeeld een stijging in het aantal uitgereikte polissen komt door een efficiëntere uitvoering, of door een toename in de vraag naar ekv-dekking. Zo zorgde de COVID-19-pandemie voor een tijdelijke dip in export in 2019 en 2020 en daarmee in relatief minder aanvragen voor ekv-dekking, ongeacht de (in)efficiëntie van ADSB.

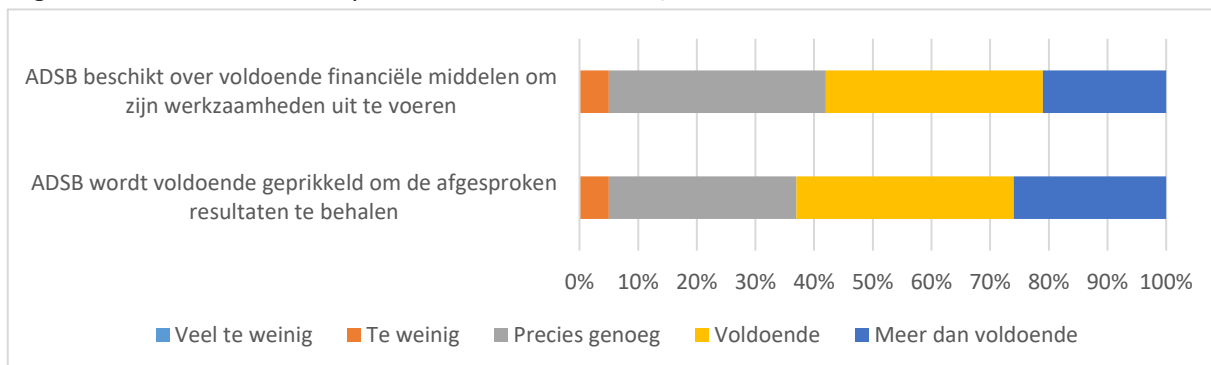
Financiële prikkelwerking

ADSB heeft gedurende 2016 t/m 2021 in vier van de zes jaren de maximale variabele vergoeding ontvangen. In 2017 heeft ADSB de vergoeding niet volledig ontvangen omdat de resultaatafspraken van twee projecten niet volledig waren behaald. In 2021 zijn de KPI's voor de aantallen groen- en mkb aanvragen niet volledig behaald. Ook hier geldt overigens dat de mate waarin KPI's haalbaar zijn samenhangt met de vraag van bedrijven. Hoewel ADSB financieel geprikkeld wordt om bepaalde doelen te halen, blijkt uit gesprekken met ADSB dat medewerkers ook intrinsiek gemotiveerd zijn om aan de beleidsprioriteiten van de Staat te voldoen.

Oordeel medewerkers ADSB, FIN en BZ

Ook is het interessant om te onderzoeken hoe medewerkers zelf aankijken tegen de beschikbare middelen en de doelmatigheid van de uitvoering van de ekv. Daartoe heeft FIN ten behoeve van de voorliggende beleidsdoorlichting een enquête afgenomen onder medewerkers van ADSB, FIN en BZ (zie ook paragraaf 5.4: doeltreffende uitvoering).

Figuur 6.2.1. Resultaten enquête onder medewerkers, schaal in %¹¹⁸



¹¹⁸ De resultaten dienen voorzichtig geïnterpreteerd te worden, want de antwoorden komen van een selecte groep medewerkers, namelijk 10 ADSB, 6 FIN en 3 BZ medewerkers.

De resultaten zijn weergegeven in figuur 6.2.1. Uit de antwoorden blijkt dat het grootste deel van de medewerkers vindt dat ADSB beschikt over genoeg financiële middelen om zijn werkzaamheden uit te voeren. Ook vindt het grootste deel van de medewerkers dat ADSB genoeg geprikkeld wordt om de afgesproken resultaten te behalen. Slechts een zeer beperkt deel van de medewerkers (5%) vindt de financiële middelen en prikkelwerking bij ADSB te weinig.

Efficiënte uitvoering in internationaal perspectief

In 2020 voerde het onderzoeksbureau Trade Rx in opdracht van FIN een *benchmark*analyse uit met als doel de sterkere en zwakkere punten van ADSB voor de periode 2011 t/m 2019 in kaart te brengen.¹¹⁹ Het omvangrijke analytisch raamwerk van het rapport vergelijkt de resultaten van ADSB met tien vergelijkbare exportkredietverzekeraars op het gebied van strategie, organisatiemanagement en uitvoering. De resultaten op het gebied van strategie zijn eerder besproken (zie paragraaf 5.3: internationaal speelveld). Voor deze paragraaf zijn de resultaten op het gebied van de uitvoering relevant.

Om de efficiëntie van ADSB gedurende 2011 t/m 2019 te vergelijken met andere exportkredietverzekeraars, wordt in het rapport onder meer het aantal fte van ADSB afgezet tegen het aantal verzekerde transacties enerzijds, en tegen het nieuw aangegane obligo anderzijds. Deze getallen worden vervolgens internationaal vergeleken. Uit de verhouding van het aantal verzekerde transacties en het aantal fte komt naar voren dat ADSB tot de 10% meest efficiënte exportkredietverzekeraars behoort. ADSB functioneerde in dit kader bovengemiddeld gedurende de gehele onderzoeksperiode. Uit de verhouding van het nieuw aangegane obligo en het aantal fte blijkt dat ADSB met uitzondering van 2019 efficiënter is dan gemiddeld maar nooit het meest efficiënt van alle vergeleken exportkredietverzekeraars.

Deze internationale vergelijking geeft echter geen volledig beeld van de doelmatigheid van ADSB, omdat het onderzoek geen rekening houdt met de inzet die verschillende exportkredietverzekeraars plegen op het voorkomen van ongewenste neveneffecten.

Conclusies

Onderzoeksvraag: In welke mate is de uitvoering van de ekv doelmatig?

Het is niet mogelijk om harde conclusies te trekken over de doelmatigheid van de uitvoering van de ekv, omdat er geen indicatoren beschikbaar zijn die een volledig beeld geven van de doelmatigheid van de uitvoering van de ekv. Daarom is het momenteel onduidelijk of de uitvoering efficiënter kan, oftewel of ADSB met minder middelen dezelfde inzet kan behalen. Dit komt met name omdat het afzetten van de vergoeding van ADSB tegen bijvoorbeeld het aantal verzekerde transacties geen rekening houdt met de mate waarin ongewenste neveneffecten worden voorkomen. Het is wel aannemelijk dat de uitvoering van de ekv grotendeels doelmatig is. Er is namelijk een financiële prikkel voor ADSB in de vergoedingsovereenkomst ingebouwd om resultaten te behalen. Ook blijkt uit intern onderzoek blijkt dat medewerkers van ADSB, FIN, en BZ deze prikkelwerking in de praktijk zien werken, hoewel de resultaten van deze enquêtes voorzichtig geïnterpreteerd moeten worden. Uit extern onderzoek blijkt bovendien dat ADSB vergeleken met vergelijkbare exportkredietverzekeraars bovengemiddeld efficiënt transacties verzekert.

Veronderstelling: ADSB heeft voldoende middelen om zijn werkzaamheden uit te voeren en wordt geprikkeld om resultaten te behalen.

Aan deze veronderstelling wordt sinds 2021 voldaan. In de periode daarvoor stond meer financiële druk op de uitvoering. De Staat heeft in die periode namelijk steeds meer nieuwe taken bij ADSB belegd, waaronder een meer uitgebreide risicobeoordeling van transacties, terwijl het budget niet mee was verhoogd. Er waren signalen dat hierdoor mogelijk export werd misgelopen. Per 2021 heeft

¹¹⁹ Trade Rx, Dutch investment insurance: diagnostic analysis and recommendations, 2022. Dit rapport is vertrouwelijk vanwege de gedetailleerde cijfers van ADSB en andere exportkredietverzekeraars, welke in vertrouwen zijn aangeleverd. In dit deel van de paragraaf worden geen expliciete getallen van ADSB en andere exportkredietverzekeraars vergeleken zodat de cijfers niet te herleiden zijn.

de Staat daarom de vaste vergoeding verhoogd. Over de hele periode was sprake van een financiële prikkel voor ADSB om resultaten te behalen.

6.3 Voorkomen ongewenste neveneffecten

In hoofdstuk 1 is uitgelegd dat het voorkomen van ongewenste neveneffecten een belangrijk onderdeel is van het ekv-beleid. Daarom gelden er randvoorwaarden bij de uitvoering van de ekv. Paragraaf 6.3 zet uiteen op welke wijze het ekv-beleid ongewenste neveneffecten probeert te voorkomen (de 'aanpak') en in welke mate het beleid ongewenste neveneffecten voorkomt (de 'resultaten'). Paragraaf 6.3.1. gaat in op het voorkomen van onaanvaardbare effecten voor mens, dierenwelzijn en milieu. Paragraaf 6.3.2 gaat in op het voorkomen van transacties die tot stand komen door omkoping. Paragraaf 6.3.3. gaat in op het voorkomen van transacties die een significant risico met zich meebrengen op schuldhoudbaarheidsproblematiek van een land.

6.3.1 Voorkomen neveneffecten op mens, dierenwelzijn en milieu

In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op de volgende deelvraag:

- In welke mate zijn onaanvaardbare effecten voor mens, dierenwelzijn en milieu voorkomen?

De volgende veronderstelling wordt daarbij getoetst:

- De milieu en sociale risico's en bijbehorende reputatierisico's worden juist geïdentificeerd en ingeschat met de criteria en randvoorwaarden in het AO. Als criteria en randvoorwaarden niet meer goed aansluiten bij de risico's of er is een wijziging in wat acceptabel wordt geacht, worden deze aangepast.

Doel

De Nederlandse staat hecht groot belang aan mvo en wil met het mvo-beleid in internationaal verband voorloper zijn. Als uitgangspunt voor de ekv geldt dat de Nederlandse staat geen exporttransacties met onaanvaardbare negatieve effecten op mens, dier en milieu in verzekering neemt. Indien sprake is van negatieve effecten voor mens, dierenwelzijn en milieu moeten deze conform internationale standaarden gecompenseerd of gemitigeerd worden.

Aanpak

Het mvo-beleid bestaat uit internationale- en nationale kaders. Het internationale kader volgt uit de OESO Common Approaches.¹²⁰ Het nationale kader voor het mvo-beleid is breder dan het mvo-beleid binnen OESO-verband. De belangrijkste ontwikkeling in het mvo-beleid betreft de herziening van de Common Approaches in 2016. Daaropvolgend is het Nederlandse mvo-beleid voor de ekv aangepast en zijn ook de beleidsverklaring mensenrechten en de beleidsverklaring dierenwelzijn opgesteld. Het mvo-beleid uit 2018 is in 2021 geëvalueerd. Hieronder wordt ingegaan op de internationale en nationale beleidskaders, de beleidsmatige ontwikkelingen die vanaf 2016 hebben plaatsgevonden en de evaluatie van het mvo-beleid. Tot slot wordt kort verwezen naar de actuele herziening van het mvo-beleidsdocument waaraan momenteel wordt gewerkt en die naar verwachting in het eerste kwartaal van 2023 zal worden gepubliceerd.

Internationaal Kader: Common Approaches (2016)

De Common Approaches omvatten de internationale afspraken die in OESO-verband voor alle aangesloten exportkredietverzekeraars zijn gemaakt om het internationaal gelijk speelveld te waarborgen en om zo veel mogelijk landen te binden aan een gedegen mvo-beleid. Het inhoudelijk referentiekader waarnaar de Common Approaches verwijzen wordt gevormd door de IFC *Performance Standards* en de *World Bank Group Environmental, Health, and Safety Guidelines*.¹²¹ De OESO-afspraken schrijven voor in welke gevallen een milieu- sociale *due diligence* nodig is. Een

¹²⁰ Recommendation of the Council on Common Approaches for Officially Supported Export Credits and Environmental and Social *Due diligence* (The "Common Approaches"). Te raadplegen via <https://www.oecd.org/>.

¹²¹ IFC, *Performance Standards on Environmental and Social Sustainability*, 2012, January 1. IFC, *Environmental, Health, and Safety (EHS) Guidelines*, April 30.

milieu- sociale *due diligence* houdt in dat een aanvraag naast de screening op reputatierisico ook verder inhoudelijk wordt beoordeeld op basis van onderzoek naar de milieu en sociale risico's. Zoals uiteengezet in de vorige beleidsdoorlichting uit 2016 bepalen de OESO-afspraken onder welke van de drie categorieën projecten worden ingedeeld, te weten 'A' voor projecten met risico op potentieel grote nadelige milieu- en sociale gevolgen, 'B' voor projecten met risico op potentieel substantiële nadelige milieu- en sociale effecten en 'C' voor projecten met risico op beperkte verwachte milieu- en sociale effecten. Voor A-projecten moet de zwaarste toets worden verricht, waarbij een milieueffectrapportage (*Environmental and Social Impact Assessment*) dient te worden opgesteld.

Nationaal beleidskader

Nederland heeft ervoor gekozen de reikwijdte uit te breiden en meer transacties aan een milieu- en sociale *due diligence* te onderwerpen. De volgende transacties vallen buiten het bereik van de Common Approaches maar worden volgens het nationale beleidskader wel onderworpen aan een milieu- en sociale *due diligence* als daar tijdens de screening aanleiding toe wordt geconstateerd:

- Transacties met een looptijd korter dan twee jaar;
- Transacties die contant (d.w.z. niet gefinancierd) worden betaald;
- Transacties zonder duidelijk aanwijsbare locatie (zoals schepen);

Daarnaast volgt ADSB ook het nationale 'gevoelige sectoren beleid' wat ervoor zorgt dat transacties in bepaalde sectoren, bijvoorbeeld de bagger- of chemische industrie, altijd onderworpen worden aan een milieu- en sociale *due diligence*, ongeacht looptijd of transactiebedrag. Naast de eerdergenoemde A, B en C categorieën die volgen uit de Common Approaches hanteert Nederland ook de 'M' categorie voor onder meer transacties zonder duidelijke locatie (zoals schepen). Daarbij wordt in eerste instantie gekeken naar de inzet van de exporteur en de afnemer op milieu- en sociaal vlak. Als er op basis van informatie aanleiding toe is wordt er ook gekeken naar andere betrokken partijen, het project en aanvullende informatie zoals de keten. Op internationaal vlak pleit Nederland ervoor om alle transacties, dus ook met korte looptijden, onder het internationale mvo-kader te laten vallen. Momenteel staat de herziening van de Common Approaches op de agenda van de OESO met als inzet om deze voor eind 2023 af te ronden.

Herziening common approaches 2016 en mvo-beleid 2018

Herziening Common Approaches 2016

De belangrijkste ontwikkeling in de periode 2016 t/m 2021 betreft de herziening van de Common Approaches in 2016. Daarbij betrof de voornaamste wijziging een prominenter focus op mensenrechten. Als er verhoogde kans bestaat dat een project impact heeft op mensenrechten, zal er *due diligence* gedaan worden op het gebied van mensenrechten. Daarbij is bepaald dat de *United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights* (UNGPs) als het inhoudelijk referentiekader voor het *human rights due diligence* proces dienen.¹²² Dit document beschrijft concrete richtlijnen over het uitvoeren van milieu- en sociale *due diligence* bij het verzekeren van exporttransacties. Deze *Guiding Principles* berusten op: a) het erkennen dat staten verplicht zijn om de mensenrechten en fundamentele vrijheden te respecteren, te beschermen en te realiseren ('*duty to protect*') en b) het naleven van wetgeving en het respecteren van mensenrechten door bedrijven ('*responsibility to respect*'). Daarnaast zijn er aanpassingen geweest aan de lijst met projecten die als categorie A project geclassificeerd worden.

Herziening mvo-beleid 2018

De herziening van het mvo-beleid in 2018 is de uitkomst van een actualisatieproces naar aanleiding van de herziening van de Common Approaches in 2016. De inbedding van de UNGPs in het mvo-beleid van de ekv is tot stand gekomen door extern advies en een beleidsconsultatie. Het mvo-beleid is online geconsulteerd op de website van ADSB en er is een consultatiebijeenkomst georganiseerd met stakeholders zoals exporteurs, ngo's en brancheorganisaties.

¹²² United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights | United Nations Development Programme.

De toevoeging van een extra criterium mensenrechten in de screening betreft de voornaamste wijziging in deze herziening. In geval van een verhoogde kans op mensenrechtenschendingen volgt een milieu- en sociale *due diligence* waarin specifiek wordt ingegaan op de mensenrechten risico's. Sinds 2021 worden alle aanvragen door de mvo-desk van ADSB gescreend om te bepalen of er een milieu- en sociale *due diligence* nodig is. De screening vindt plaats op basis van de informatie uit het aanvraagformulier en eventueel aanvullende informatie van de exporteur. Ook wordt gekeken naar informatie uit publieke bronnen over de reputatie van betrokken partijen.

Beleidsverklaring mensenrechten (2018)

In 2018 is de beleidsverklaring mensenrechten¹²³ opgesteld naar aanleiding van de inbedding van de *UNGPs* in de *Common Approaches*. In de beleidsverklaring is de rol van mensenrechten binnen het mvo-beleid uiteengezet alsmede de verplichtingen van ADSB en exporteurs. Ook worden het klachtenmechanisme en het belang van dialoog met stakeholders, zoals ngo's en netwerkorganisaties, erin genoemd. Voor elke aanvraag wordt bekeken of er een kans bestaat op project gerelateerde mensenrechtenschendingen. Indien dit het geval blijkt worden - ongeacht het transactiebedrag - mensenrechten behandeld in de milieu en sociale beoordeling. Zo wordt het risico op mogelijke schendingen van mensenrechten geïdentificeerd en maatregelen onderzocht die hiertegen getroffen kunnen worden. Als uitvoerder van de ekv heeft ADSB zelf nadrukkelijk de verantwoordelijkheid om mensenrechten te respecteren, zowel intern als binnen de keten van exporteurs, financiers en afnemers. ADSB wijst haar directe relaties op de geïdentificeerde risico's en wendt haar invloed aan om deze aan te pakken.

Beleidsverklaring dierenwelzijn (2019)

In 2019 is de beleidsverklaring dierenwelzijn opgesteld. Deze beleidsverklaring is aanvullend op het nationale mvo-beleid voor de ekv en dient in samenhang met het mvo-beleidsdocument te worden gelezen.¹²⁴ Het dierenwelzijnsbeleid voor de ekv is gebaseerd op Nederlandse en Europese wet- en regelgeving en internationale richtlijnen op het vlak van mvo en dierenwelzijn. De beleidsverklaring bevat een uitsluitingslijst met dierenwelzijnspraktijken die niet verenigbaar zijn met de 'vijf vrijheden van dierenwelzijn', een lijst die ook wordt gehanteerd door de Wereldbank.¹²⁵ Stakeholders zoals exporteurs en ngo's hebben door middel van stakeholderconsultaties bijgedragen aan deze beleidsverklaring. Uit een vergelijkend onderzoek blijkt dat het Nederlands dierenwelzijnsbeleid binnen de ekv het meest verstrekkend is in internationaal verband. Hiermee beschikt Nederland over een vooruitstrevend dierenwelzijnsbeleid.¹²⁶

Naast bovengenoemde internationale kaders voor de ekv, kijkt de Staat naar de naleving van OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen.¹²⁷ Deze richtlijnen beschrijven wat van multinationale ondernemingen wordt verwacht op het gebied van mvo. Aanvragers van een ekv dienen daarom een inspanningsverklaring te ondertekenen waarin zij zich committeren aan deze richtlijnen. ADSB gaat in gesprek met aspirant-verzekerden over de inhoud van de OESO-richtlijnen.

Resultaten

Mvo beleidsevaluatie (2021)

Het in 2018 herziene mvo-beleid voor de ekv is in 2021 door een externe consultant geëvalueerd. Doel hiervan was te onderzoeken in hoeverre het mvo-beleid effectief is in het voorkomen van onaanvaardbare effecten. Hiermee werd invulling gegeven aan de toezegging uit de ekv-monitor 2018 om het mvo-beleid na twee jaar in brede zin te evalueren. In de evaluatie is gekeken naar zowel het beleidskader als de praktijk, zoals de uitvoering van het beoordelingsproces en de beoordeling van specifieke casussen. Externe stakeholders zoals exporteurs en ngo's zijn bij het

¹²³ Beleidsverklaring mensenrechten, Atradius Dutch State Business, te raadplegen via: <https://atradiusdutchstatebusiness.nl/>.

¹²⁴ Beleidsverklaring dierenwelzijn, Atradius Dutch State Business, te raadplegen via: <https://atradiusdutchstatebusiness.nl/>.

¹²⁵ IFC, *Good Practice Note: Improving Animal Welfare in Livestock Operations* (2014), World Bank Document.

¹²⁶ Kamerstuk 26 485. Nr. 353.

¹²⁷ OECD, *Guidelines for multinational enterprises* (2011), te raadplegen via: <https://www.oecd.org/>.

evaluatieproces betrokken door middel van interviews en een survey. De beleidsverklaring dierenwelzijn was, gezien de recente invoering, niet meegenomen in deze mvo-beleidsvaluatie. Het rapport is in december 2021 met de Tweede Kamer gedeeld.¹²⁸

De belangrijkste conclusie van de consultant is dat het mvo-beleid effectief is in het voorkomen van het verzekeren van projecten met onaanvaardbare risico's voor mens en/of milieu. Het beleid voldoet aan de internationale afspraken en door het aanvullende nationale beleid gaat Nederland verder dan de Common Approaches en loopt daarmee in internationaal verband voorop. Alleen op het gebied van monitoring lijkt Nederland minder strenge eisen te hanteren in vergelijking met andere exportkredietverzekeraars en hiertoe zijn aanbevelingen gedaan door de consultant (zie volgende paragraaf).

Aanbevelingen volgend uit de mvo-beleidsvaluatie (2021)

Op basis van de evaluatie deed de consultant enkele aanbevelingen, waarvan de voornaamste hieronder worden beschreven. In de begeleidende Kamerbrief is een volledige opsomming gegeven van de aanbevelingen die voortkomen uit de beleidsvaluatie, inclusief de wijze waarop hier opvolging aan wordt gegeven.¹²⁹ De onderstaande aanbevelingen worden in de actuele herziening van het mvo-beleidsdocument verwerkt.

- **Aanbeveling:** Eén van de aanbevelingen was om alle categorie A projecten (en mogelijk ook categorie B projecten) te monitoren. Op het vlak van monitoring blijft ADSB achter in vergelijking met andere exportkredietverzekeraars. Zo werden tot 2021 alleen categorie A projecten met projectfinanciering standaard gemonitord en overige projecten alleen op *case-by-case* basis.
Opvolging: Sinds 1 januari 2022 monitort ADSB alle categorie A projecten. Voor categorie B projecten wordt op *case-by-case* basis beoordeeld of monitoring noodzakelijk is.
- **Aanbeveling:** Het preciezer formuleren van definities. Enkele begrippen kunnen worden verscherpt, omdat er soms ruimte is voor verschillende interpretaties. Een voorbeeld hiervan is het definiëren van de projectomgeving, wat onder de aanstaande herziening van de Common Approaches valt.
Opvolging: Met de aanstaande herziening van het beleidsdocument worden definities aangescherpt.
- **Aanbeveling:** Sterkere communicatie met exporteurs over de benodigde documentatie en informatie, aangezien de verwachtingen voor exporteurs niet altijd even helder zijn.
Opvolging: Door uitbreiding van de capaciteit van de mvo-desk is hier nu meer ruimte voor. Nieuwe en kleinere klanten krijgen meer begeleiding van ADSB.
- **Aanbeveling:** De uitbreiding van de mvo-desk. Het rapport concludeert dat de mvo-desk van ADSB professioneel is en inhoudelijk sterk. Wel zijn er door de lage bezetting capaciteitsproblemen.
Opvolging: Inmiddels is de capaciteit van de mvo-desk uitgebreid.
- **Aanbeveling:** Het structureel voeren van dialoog en verbeterde communicatie met stakeholders.
Opvolging: Er vinden nu bijeenkomsten over communicatie met stakeholders plaats en hoe dit verder aan te pakken.

Transparantie

De Nederlandse staat en ADSB hechten veel waarde aan een transparante werkwijze en open communicatie met belanghebbenden. Daarbij is het zaak de juiste balans te vinden tussen enerzijds zo transparant mogelijk werken en anderzijds er zorg voor dragen het economisch belang van exporteurs, banken en hun afnemers niet te schaden. Uit de mvo-beleidsvaluatie blijkt dat het Nederlandse transparantiebeleid in lijn is met de internationale standaarden.

Conform de OESO-richtlijnen publiceert ADSB ten minste dertig dagen voor afgifte van polis informatie over categorie A-projecten op haar website, waaronder de milieu- en sociale

¹²⁸ Kamerstuk 26485, nr. 380.

¹²⁹ Kamerstuk 26485, nr. 380.

effectrapportage. Hiermee wordt aan derden de mogelijkheid geboden om tijdens de mvo-beoordeling kennis te nemen van het project en relevante informatie te delen met ADSB. Na afgifte van polis wordt hier meer gedetailleerde informatie over de uitgevoerde beoordeling van de transactie aan toegevoegd. Het transparantiebeleid wordt momenteel herzien.¹³⁰ Per 1 januari 2023 publiceert ADSB ex-post de hoofdlijnen van de milieu- en sociale beoordeling van categorie A en B projecten.

Stakeholdermanagement

Voor de mvo-beleidsevaluatie heeft de consultant diverse stakeholders betrokken, waaronder bedrijven, ngo's, netwerkorganisaties en financiële instellingen. Uit de digitale survey blijkt dat 92% van de exporteurs het mvo-beleid helder vindt, 80% geeft aan steun te ervaren van ADSB bij het voldoen aan de mvo-eisen. Van de ondervraagde exporteurs geeft 30% aan dat de mvo-eisen van de ekv een mogelijk concurrentienadeel betekenen. Het is echter niet duidelijk of hierdoor ook daadwerkelijk transacties worden gemist. Exporteurs geven daarnaast in interviews aan dat verdergaande stroomlijning van het proces, in het bijzonder duidelijkheid vooraf over de benodigde documentatie, zou worden gewaardeerd. Over de volle breedte van stakeholders wordt hoog opgegeven over de kwaliteit van het mvo-team van ADSB.

Ngo's worden via consultatie uitgenodigd om mee te denken over voorgenomen beleidswijzigingen. Ook laten ngo's zich horen over specifieke projecten, hiervoor is in brede kring veel begrip. Over het algemeen weten zij ADSB hiervoor goed te vinden. Voor de huidige beleidsdoorlichting heeft een interview plaatsgevonden met de meest betrokken ngo's.¹³¹ De belangrijkste punten die daaruit naar voren kwamen, zijn opgenomen in deze paragraaf. De ngo's geven aan dat over de projecten en het besluitvormingsproces meer openheid kan worden geboden en dat lokale gemeenschappen beter in de dialoog kunnen worden betrokken. Zij pleiten dan ook voor een strenger en breder mvo-beleid. Ten aanzien van de consultatie geven ngo's aan dat het volgens hen onvoldoende duidelijk is wat er met hun input gedaan wordt. Ten slotte benoemen zij een aantal concrete casussen binnen de periode waarop deze beleidsdoorlichting toeziet (2016 t/m 2021) waarbij sprake zou zijn van negatieve effecten die niet zijn voorkomen dan wel opgelost en wijzen zij erop dat de klachtenprocedure bij ADSB nog niet naar behoren zou functioneren.

Conclusie

Onderzoeksvraag: In welke mate zijn onaanvaardbare effecten voor mens, dierenwelzijn en milieu voorkomen?

Uit de beleidsevaluatie mvo blijkt dat het beleid effectief is in het voorkomen van het verzekeren van projecten met onaanvaardbare effecten voor mens, dierenwelzijn en milieu. Het is daarmee aannemelijk dat onaanvaardbare effecten voor mens, dierenwelzijn en milieu zijn voorkomen. Door het hanteren van aanvullende nationale beleidskaders naast de internationale richtlijnen wordt een breder beleid gevoerd dat verder gaat dan de internationale richtlijnen aangeven, rekening houdende met het internationaal speelveld. Aanbevelingen die volgden uit de beleidsevaluatie zijn voor een groot gedeelte al opgevolgd en zullen verwerkt worden in de herziening van het beleidsdocument. Het monitoringsbeleid is inmiddels uitgebreid naar alle categorie A projecten, voor categorie B projecten wordt *case-by-case* bepaald of monitoring wenselijk is. Binnen het kader van het hernieuwde transparantiebeleid publiceert ADSB per 1 januari 2023 ex-post de hoofdlijnen van de milieu- en sociale beoordeling van categorie A en B projecten. Tegelijkertijd blijft het van belang om kritisch te blijven op het beleid en deze periodiek te herzien, mede op basis van input van relevante stakeholders.

¹³⁰ Publicatie van het nieuwe transparantiebeleid staat gepland in Q1 2023.

¹³¹ Het interview met ngo's Both ENDS, Milieudefensie en Oil Change International vond plaats op 14-12-2022.

Veronderstelling: De milieu en sociale risico's en bijbehorende reputatierisico's worden juist geïdentificeerd en ingeschat met de criteria en randvoorwaarden in het handboek AO. Als criteria en randvoorwaarden niet meer goed aansluiten bij de risico's of er is een wijziging in wat acceptabel wordt geacht, worden deze aangepast

Aan deze veronderstelling wordt voldaan. Het mvo-beleid is geëvalueerd om te kijken of het nog voldoende aansluit op de vereiste criteria en randvoorwaarden. Volgens de beleidsevaluatie worden milieu en sociale risico's juist geïdentificeerd. Het voornaamste verbeterpunt betrof de monitoring. Aanbevelingen die volgden uit de beleidsevaluatie zijn voor een groot deel opgevolgd en zullen verwerkt worden in de nu lopende herziening van het beleidsdocument.

6.3.2 Voorkomen transacties tot stand gekomen door omkoping

In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op de volgende deelvraag:

- In welke mate is betrokkenheid bij transacties die tot stand komen door omkoping voorkomen?

De volgende veronderstelling wordt daarbij getoetst:

- De risico's op omkoping en bijbehorende reputatierisico's worden juist geïdentificeerd en ingeschat met de criteria en randvoorwaarden in het handboek AO. Als criteria en randvoorwaarden niet meer goed aansluiten bij de risico's of er is een wijziging in wat acceptabel wordt geacht, worden deze aangepast.

Doel

Het doel van het anti-omkopingsbeleid is als volgt vastgelegd in het Beleidshandboek:

"De Nederlandse staat wenst onder geen beding betrokken te raken bij transacties, waarbij omkoping heeft plaatsgevonden of nog zal plaats vinden door aanvrager, derden uit naam van aanvrager, door debiteur en/of diens opdrachtgever. Het anti-omkopingsbeleid en de daarbij horende procedure zijn er onder andere op gericht om omkoping door een Nederlandse exporteur/ aanvrager actief te ontmoedigen, de staat in staat te stellen geïnformeerde beslissingen te nemen en om tijdig en volledig politieke en publieke verantwoording af te leggen."¹³²

Het anti-omkopingsbeleid omvat derhalve de signalering, preventie en ontmoediging van omkoping bij internationale (export)transacties. Het anti-omkopingsbeleid is van toepassing op zowel direct betrokkenen bij een transactie (exporteur c.q. aanvrager/ derden namens exporteur c.q. aanvrager/ debiteur) als indirect betrokkenen (zoals bijv. de opdrachtgever van een debiteur of sponsoren van een project, waartoe de transactie behoort).

De Nederlandse staat onderschrijft hiermee de OESO-regels en aanbevelingen zoals vastgelegd in de *convention* (1997) en de *OECD Recommendation of the council on bribery and officially export credits* 2009 en 2019 (hierna: OESO Aanbeveling).¹³³ De OESO-Aanbeveling omvat de internationale standaard ter ontmoediging van omkoping bij ekv-instrumenten waaraan aangesloten staten, inclusief Nederland, dienen te voldoen. Daarnaast dient te worden voldaan aan nationaal recht, zoals het Wetboek van Strafrecht. In Nederland zijn alle vormen van omkoping verboden en strafbaar.

Aanpak

Sinds de beleidsdoorlichting van 2016 hebben diverse ontwikkelingen plaatsgevonden binnen het anti-omkopingsbeleid. In de beleidsdoorlichting van 2016 zijn diverse aanscherpingen aangekondigd. Het beleid is in 2018 herzien, gevolgd door een beleidsevaluatie in 2022. De ontwikkelingen worden aan de hand van deze jaartallen hieronder verder toegelicht.

¹³² BHB paragraaf 2.5.4.3, Omkoping.

¹³³ Recommendation of the Council on Bribery and Officially Supported Export Credits, adopted on 13/03/2019, Te raadplegen via: <https://legalinstruments.oecd.org/>.

Aanscherping 2016

In de beleidsdoorlichting 2016 wordt vermeld dat, indien een aspirant-verzekerde op een of andere wijze in het verleden betrokken is geweest bij een omkopingskwestie, de toetsing wordt verzwaard. De Nederlandse staat zal een transactie niet in verzekering nemen wanneer blijkt dat op de voorgelegde transactie omkoping heeft plaatsgevonden door een van de betrokken partijen. In 2016 werd het anti-omkopingsbeleid aangescherpt. Deze aanscherpingen bestonden uit de volgende stappen:

- De standaardisering en uitbreiding van de toetsing door ADSB op basis van eigen bevindingen tijdens het acceptatieproces, zoals een jaarlijkse *Customer Due diligence* screening, een basisonderzoek naar de klant.
- Uitbreiding van het onderzoek naar partijen betrokken in de transactie, zoals de koper en agent. Wanneer gebruik wordt gemaakt van een agent of tussenpersoon zal ook naar die partij *due diligence* onderzoek plaatsvinden.
- Een uitgebreidere beoordeling van transacties. Deze wordt voortaan op basis van een zogeheten *risk based approach* uitgevoerd. Dit houdt in dat bij de beoordeling meer naar risico's gekeken wordt dan voorheen werd gedaan.
- Één van de aanbevelingen die uit de beleidsdoorlichting volgde was dat Nederland zich moet blijven inzetten voor de aanscherping van het omkopingsbeleid op internationaal niveau. In lijn met deze aanbeveling heeft Nederland een prominente rol gespeeld in de aanscherping van de *OECD Recommendation on bribery on officially supported export credits* uit 2006.

Herziening anti-omkopingsbeleid 2018

In 2018 vonden er op zowel nationaal als internationaal niveau belangrijke ontwikkelingen plaats. Op internationaal vlak werd de *OECD Recommendation on bribery and officially supported export credits* herzien. Aangezien de laatste OESO-aanbeveling uit 2006 dateerde was deze aan vernieuwing toe. De nieuwe aanbevelingen zijn in maart 2019 aangenomen door de OESO Raad en bestonden onder meer uit de volgende wijzigingen zoals gemeld in de kamerbrief m.b.t. het anti-omkopingsbeleid:

- Een bredere reikwijdte m.b.t. omkoping. Ook commerciële omkoping (omkoping tussen private partijen) wordt daarmee gedekt. Dit betekent dat er niet enkel wordt gekeken naar omkoping van ambtenaren, maar ook omkoping van private partijen zoals bedrijven. De Nederlandse inzet was er specifiek op gericht dat deze aanbeveling onderdeel zou worden van de herziene OESO-richtlijn.
- Een uitgebreidere omschrijving van het *due diligence* proces en een screening proces met criteria om te kunnen bepalen of *Enhanced Due diligence (EDD)* onderzoek, een verhoogd onderzoek naar de klant in geval van geïdentificeerde risico's, noodzakelijk is. De staten dienen vervolgens te beslissen welke EDD-maatregelen dienen te worden ondernomen. Het EDD-onderzoek kan volgens de OESO-Aanbeveling bestaan uit onder meer het nemen van mitigerende maatregelen t.a.v. omkopingsrisico's.¹³⁴

Het Nederlandse anti-omkopingsbeleid werd met het oog op de herziening van de OESO-aanbeveling en de wens om op nationaal niveau te voldoen aan deze vernieuwde internationale standaard aangescherpt. De herziening van het Nederlandse anti-omkopingsbeleid bestond uit een aantal belangrijke beleidswijzigingen, te weten:

- Het verduidelijken van het aanvraagformulier zodat bedrijven weten wat er van hen wordt verwacht.
- De introductie van de anti-omkopingsverklaring, die door de exporteurs ondertekend dient te worden.
- De introductie van *Agent Buyer Due diligence (ABDD)*. Wanneer gebruik wordt gemaakt van een agent of tussenpersoon wordt naar die partij verscherpt *due diligence* onderzoek verricht. De exporteur verstrekt via het aanvraagformulier onder andere informatie over de agent die de exporteur heeft ingeschakeld, diens werkzaamheden, en informatie over de betaling aan de agent.

¹³⁴ Recommendation of the Council on Bribery and Officially Supported Export Credits, adopted on 13/03/2019, Te raadplegen via: <https://legalinstruments.oecd.org/>.

- Introductie van inzagerecht, zodat de verzekeraar de bevoegdheid heeft om te onderzoeken of een verzekerde de correcte informatie bij een ekv-aanvraag heeft verstrekt.
- Verscherping van 'sanctie'-maatregelen indien er onjuiste informatieverstrekking bij de verzekeringsaanvraag plaatsvindt of als er sprake blijkt van omkoping bij een verzekerde transactie. Indien geconstateerd wordt dat sprake is van onjuiste informatieverstrekking bij de verzekeringsaanvraag of van omkoping bij een verzekerde transactie, kan dat niet alleen leiden tot verlies van dekking in geval van schade, maar ook tot al dan niet tijdelijke uitsluiting van de ekv-faciliteit voor het betrokken bedrijf.

Resultaten

Uitkomsten beleidsevaluatie anti-omkoping 2022

Bij de introductie van het herziende beleid in 2018 is richting de Kamer beloofd dat na twee jaar het beleid op effectiviteit, efficiëntie en werkbaarheid zou worden geëvalueerd aan de hand van het toetsingskader van de OESO-Aanbeveling 2019.¹³⁵ De beleidsevaluatie is gestart in 2021, de uitkomst en de kabinetsreactie daarop is in juli 2022 met de Kamer gedeeld.¹³⁶ De beleidsevaluatie is uitgevoerd door de externe consultant Partner in Compliance onder leiding van een stuurgroep bestaande uit FIN, BZ en ADSB. Het beleid is in zijn volledigheid geëvalueerd.¹³⁷

De algemene conclusie is dat er met de aanscherping van het anti-omkopingsbeleid in 2018 stappen zijn gezet richting een effectief en efficiënt anti-omkopingsbeleid, maar dat het beleid nadere uitwerking behoeft. Het risico-onderzoek kent niet altijd de vereiste diepgang en er heerst onduidelijkheid binnen de uitvoering over de vereiste beoordelingsprocedure in het geval van verhoogd risico. De voornaamste verbeterpunten en aanbevelingen zijn hieronder onderverdeeld in vier categorieën.¹³⁸ Zie de Kamerbrief Plan van Aanpak anti-omkopingsbeleid ekv voor verdere toelichting over de opvolging van de voornaamste aanbevelingen, aanpak en het bijbehorende tijdspad.¹³⁹

Risicobewustzijn

- Het belang van een effectief en efficiënt anti-omkopingsbeleid wordt zowel binnen ADSB als de Staat breed onderkend. Er is sprake van een sterk risicobewustzijn.

Beleid, processen en werkwijzen

- *Ontbreken risicokader.* Het ontbreekt momenteel aan een risicoraamwerk waarmee risico's kunnen worden geïdentificeerd en beoordeeld. Zo kunnen risico's niet eenduidig worden geïdentificeerd en gewogen aan de hand van een zogeheten *risk appetite*. Een aanbeveling is daarom om een dergelijk risicoraamwerk op te zetten.
- *Gebrek voldoende kwaliteitswaarborg.* Een scheiding van compliance taken ter ondersteuning van de kwaliteit ontbreekt momenteel binnen de organisatie van ADSB. Momenteel voeren de compliance-medewerkers van ADSB de *first line of defense* werkzaamheden uit omdat de compliance-afdeling nog in opbouw is en de business zich nog het onderwerp compliance eigen aan het maken is. Een aanbeveling is daarom om een *three lines of defence* model en beslisboom in te stellen. Dit risicomanagementmodel dient toe te zien op de kwaliteit van het compliance-onderzoek en zorgt voor een heldere taakverdeling op het vlak van compliance tussen de *underwriters*, de compliance-medewerkers en een externe audit.
- *Dossiervorming Customer Due diligence en ABDD.* De onderzoekers stellen vast dat er geen sprake is van een consistente wijze van vastlegging en een gedegen risicoanalyse. Het onderzoek beperkt zich tot een feitelijke opsomming waardoor een risicoanalyse en

¹³⁵ Kamerstuk II 2018-2019, 35 000 IX nr. 21 en Kamerstuk 26485-314.

¹³⁶ Kamerstuk 35 925 IX, nr. 39.

¹³⁷ Zie het rapport van de beleidsevaluatie voor verdere informatie omtrent de onderzoeksmethode. Er zijn onder meer interviews gehouden met exporteurs over hun ervaringen en mogelijke knelpunten, alsmede met medewerkers van ADSB over de uitvoering van het beleid.

¹³⁸ Zie het rapport voor een volledig overzicht.

¹³⁹ Kamerstuk 2022D48211, 36200-IX-11

eindoordeel ontbreken. De evaluator beveelt daarom aan om het onderzoek uit te breiden tot een meer gedegen onderzoek.

- *Enhanced Due diligence.* Zoals gesteld betekent EDD het uitvoeren van verzaamd onderzoek in het geval van geconstateerde risico's. De aanleiding daartoe en de inhoud van het EDD-onderzoek zijn volgens interviews echter niet helder. Het gevolg hiervan voor het beleid is dat omkopingsrisico's niet voldoende worden onderzocht en meegewogen. Een aanbeveling is daarom om een zogeheten 'beslisboom' op te stellen die duidelijkheid verschaft over wanneer welk type procedure door wie dient te worden doorlopen, bijvoorbeeld wanneer een transactie EDD-onderzoek door compliance vereist.
- *Ontbreken meldingsprocedure.* De Staat heeft zich gecommitteerd om melding te doen wanneer er sprake is van geloofwaardige verdenking van omkoping bij een ter verzekering aangeboden, dan wel verzekerde transactie.¹⁴⁰ Uit de evaluatie blijkt echter dat er geen concrete meldingsprocedure is ten aanzien van opsporingsinstanties in het geval van een geloofwaardige verdenking van omkoping. In de uitvoering is het daarom niet helder wanneer en hoe concreet melding moet worden gemaakt. Een aanbeveling is daarom om een concrete meldingsprocedure op te zetten.
- *Agentenbeoordeling.* Het agentenonderzoek vereist meer verdieping om tot een verbeterde risicobeoordeling van de agent te komen.

Kennis en vaardigheden

- Het ontbreekt aan voldoende kennis en trainingen op het vlak van compliance. Daarom betreft training en kennisvergaring van de ADSB-medewerkers op het vlak van compliance-onderzoek een van de voornaamste aanbevelingen uit de beleidsevaluatie.

Communicatie en transparantie

- Gedurende de beleidsevaluatie zijn er interviews met exporteurs gehouden over de vraag hoe zij het anti-omkopingsbeleid ervaren. Er is in deze interviews positief geoordeeld over de communicatie vanuit ADSB richting de exporteurs. De evaluatie oordeelt positief over het feit dat de exporteurs op twee momenten dienen te verklaren dat zij correcte informatie hebben aangeleverd. Het enige verbeterpunt is dat nieuwe klanten aangeven in het begin wel te worden overvallen door de hoeveelheid informatie die van hen wordt gevraagd. Het advies is daarom om nieuwe klanten iets eerder op de hoogte te stellen van deze vereisten.

In 2022 is een Taskforce anti-omkopingsbeleid opgericht met als doel opvolging te geven aan de aanbevelingen uit het evaluatierapport.¹⁴¹

Conclusie

Onderzoeksvraag: In welke mate is betrokkenheid bij transacties die tot stand komen door omkoping voorkomen?

Het is lastig om conclusies te trekken over de mate waarin betrokkenheid bij transacties die tot stand komen door omkoping is voorkomen. Tot op heden zijn er geen gevallen bekend van exporteurs die gebruik hebben gemaakt van ekv die voor omkoping zijn veroordeeld. Het valt daarmee echter niet met zekerheid te zeggen dat er geen gevallen zijn geweest van omkoping. In de periode van de beleidsdoorlichting zijn stappen gezet om het anti-omkopingsbeleid te versterken; in 2016 en 2018 is het beleid aangescherpt en in 2021 is het geëvalueerd. Uit de beleidsevaluatie uit 2022 blijkt dat het anti-omkopingsbeleid en de uitvoering ervan nog verdere verbetering behoeven. Op basis van de uitkomsten en aanbevelingen van de evaluatie wordt het anti-omkopingsbeleid herzien.

¹⁴⁰ BHB Paragraaf 2.5.4.3. Omkoping.

¹⁴¹ Kamerstuk 2022D48211, 36200-IX-11.

Veronderstelling: De risico's op omkoping en bijbehorende reputatierisico's worden juist geïdentificeerd en ingeschat met de criteria en randvoorwaarden in het handboek AO. Als criteria en randvoorwaarden niet meer goed aansluiten bij de risico's of er is een wijziging in wat acceptabel wordt geacht, worden deze aangepast.

Aan deze veronderstelling wordt deels voldaan. Risico's op omkoping worden aan de hand van de criteria uit het Beleidshandboek geïdentificeerd. Zoals hierboven is aangegeven blijkt uit de beleidsevaluatie dat het anti-omkopingsbeleid verbetering behoeft en zal het worden herzien op basis van de uitkomsten van de evaluatie.

6.3.3 Voorkomen van transacties die een significant risico met zich meebrengen op de schuldhoudbaarheid van een land

In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op de volgende deelvraag:

- In welke mate zijn transacties die een significant risico met zich meebrengen op schuldhoudbaarheidsproblematiek van een land voorkomen?

Doel

Het doel van het schuldhoudbaarheidsbeleid is tweeledig; enerzijds probeert het te voorkomen dat transacties worden verzekerd die een risico voor de schuldhoudbaarheid van een land vormen (landenbeleid). Anderzijds probeert het, wanneer een land toch met een onhoudbare schuld komt te zitten, door middel van gecoördineerde schulderstructureringen ervoor te zorgen dat deze weer houdbaar wordt (CvP).

Aanpak

Landenbeleid

Met behulp van het landenrisicoraamwerk stellen landeneconomen van ADSB een landenanalyse op waarmee de kredietwaardigheid en betalingsmoraliteit van een land als geheel wordt beoordeeld. Op basis daarvan wordt het ekv-beleid vastgesteld, wat kan uitmonden in drie verschillende kwalificaties voor het verstrekken van ekv; open zonder beperkingen, open met beperkingen en dekking bij uitzondering. Daarnaast kan de kwalificatie 'beleid wordt herzien' toegewezen worden, wanneer het risicoprofiel van een land als geheel tijdelijk niet ingeschat kan worden vanwege recente ontwikkelingen. In het geval van 'beleid wordt herzien' en 'dekking bij uitzondering' kan op *case-by-case* basis beoordeeld worden of een ekv kan worden afgegeven.

Een belangrijk onderdeel van het landenbeleid is een beoordeling van de schuldhoudbaarheid van een land en een controle of in lijn wordt gehandeld met het beleid van het IMF en de Wereldbank. Het IMF en de Wereldbank maken reguliere schuldhoudbaarheidsanalyses van landen (*debt sustainability analyses*). Het IMF helpt landen die door crises zijn getroffen door financiële steun te bieden om ademruimte te creëren met als voorwaarde het implementeren van beleidshervormingen om de economische stabiliteit en groei te herstellen. Als aandeelhouder is de Staat samen met alle andere leden verantwoordelijk voor het beleid van de twee multilaterale organisaties.

Het IMF voorziet ook in preventieve financiering om crises te helpen voorkomen. De kredietverleningstoolkit van het IMF wordt voortdurend verfijnd om aan de veranderende behoeften van landen te voldoen. Daarnaast kunnen lage inkomenslanden in aanmerking komen voor financiering door het *International Development Association (IDA)*, onderdeel van de Wereldbank. De schuldhoudbaarheidssituatie bepaalt de mate van concessionele financiering of het krijgen van giften.¹⁴² Onderdeel van IDA is het schuldenbeleid, *Sustainable Development Finance Policy (SDFP)*, waarbij lenende landen onder andere acties op het gebied van schuldentransparantie¹⁴³, duurzaam

¹⁴² *The financing terms are determined with reference to recipient countries' risk of debt distress, the level of GNI per capita, and creditworthiness for the International Bank for Reconstruction and Development (IBRD) borrowing.* Bron: Wereldbank.

¹⁴³ Doorkijk 2022: Het komt voor dat debiteurenlanden hun schulden niet openbaar maken. Onder andere in G20-werkgroepen wordt gewerkt aan beleid t.a.v. het openbaar maken.

begrotingsbeleid en schuldmanagement afspreken met IDA om transparant en duurzaam leenbeleid te versterken. Wanneer acties niet opgevolgd worden kan dit voor lage inkomenslanden een negatieve impact hebben op de hoogte van financieringen door IDA, wat mogelijk schuldproblematiek tot gevolg kan hebben.

Bij het vaststellen van het landenbeleid wordt meegenomen wat de schuldhoudbaarheidssituatie van een land is en welke beleidsacties als onderdeel van het SDFP-beleid zijn afgesproken, zoals een verbod op het aangaan van non-concessionele financiering. Indien dat zo is, wordt door ADSB bij het afsluiten van transacties op de overheid nagegaan of de financiële voorwaarden van de transactie in lijn zijn met de opgelegde leenvoorwaarden van IDA op basis van de schuldhoudbaarheidssituatie van een land. In het geval van landen met (een hoog risico op) een onhoudbare schuld dient de transactie op lange termijn bij te dragen aan de schuldhoudbaarheid van het land en wordt de beoordeling daarvan afgestemd met de Wereldbank. In het uiterste geval kan worden beslist om een ekv-aanvraag af te wijzen.

Het komt ook voor dat andere instrumenten (vanuit BZ, FMO¹⁴⁴, Invest International) gecombineerd worden met de ekv om de financiële voorwaarden van een project in lijn met de leenvoorwaarden te brengen. Op die manier is de kans kleiner dat een transactie een negatieve invloed heeft op schuldhoudbaarheid.

Club van Parijs en schuldverlichting

De schuldhoudbaarheidsanalyses van het IMF en de Wereldbank kunnen leiden tot de kwalificatie van een onhoudbare schuld waardoor een schuldherstructurering nodig is van crediteuren. Omdat het voor de schuldhoudbaarheid belangrijk is dat alle crediteuren van een land met een onhoudbare schuld meedoen, wordt dit op internationaal niveau gecoördineerd.

In 1956 is de CvP¹⁴⁵ hiervoor opgericht. Het schuldenlandschap is de laatste decennia echter ingrijpend veranderd. Waar voorheen de gecombineerde CvP-leden meestal de grootste crediteur waren bij herstructurerings, zijn niet-CvP-leden China en India tegenwoordig vaak de grootste partij. China en India zijn geen volwaardig lid, maar worden als 'ad-hoc deelnemers' uitgenodigd om een deel van de maandelijkse vergadering bij te wonen. Hiermee doen zij echter niet standaard mee aan herstructurerings, waardoor afspraken in de CvP mogelijk minder effectief zijn en het gevaar voor *free-riding* bestaat. In de beleidsdoorlichting van 2016 werd, in het kader van het internationale gelijke speelveld, aanbevolen dat Nederland zich zou inzetten voor uitbreiding van de CvP. In 2016 zijn Zuid-Korea en Brazilië toegetreden en in 2022 heeft Zuid-Afrika zijn toetreding gemaakt als '*prospective member*', wat een voorportaal is van volwaardig lidmaatschap.

Naast de uitbreiding van de CvP, is het voor het voorkomen van free-riders problemen van belang dat ook private crediteuren meewerken aan schuldverlichting. Vanuit het IMF, de Wereldbank, de CvP en de G20 worden daarom acties ondernomen om private crediteuren te identificeren en mee te nemen. Om het free-riders probleem te adresseren wordt in CvP-overeenkomsten een *Comparability of Treatment*-clausule opgenomen. Hiermee wordt afgedwongen dat landen waarmee een overeenkomst wordt getroffen met andere crediteuren vergelijkbare voorwaarden zullen bedingen. In de praktijk is het echter lastig om voorwaarden met elkaar te vergelijken en komt het voor dat informatie wordt achtergehouden over uitstaande leningen.

Ook in het kader van het gelijke speelveld, heeft de G20 in mei 2020 het *Debt Service Suspension Initiative* (DSSI) opgezet, waarmee de armste landen die geleden hebben onder de CIVD-19-crisis, tijdelijk betalingsuitstel van hun schulden hebben gekregen. Vervolgens heeft de CvP met de G20 het zogenaamde '*Common Framework for Debt Treatments beyond the DSSI*' opgezet. Onder dit raamwerk worden de schulden van lage inkomenslanden die onhoudbaar zijn herstructureerd.

¹⁴⁴ De Nederlandse Financierings-maatschappij voor Ontwikkelingslanden.

¹⁴⁵ Volwaardig leden zijn Australië, België, Brazilië, Canada, Denemarken, Duitsland, Finland, Frankrijk, Ierland, Israël, Italië, Oostenrijk, Japan, Nederland, Noorwegen, Rusland, Spanje, Verenigd Koninkrijk, Verenigde Staten, Zuid-Korea, Zwitserland en Zweden.

Momenteel zijn er besprekingen gaande voor de herstructurering van de schulden van drie landen onder dit raamwerk, te weten Zambia, Tsjaad en Ethiopië. Van deze drie is Nederland bij Zambia betrokken, omdat het een crediteur is van dit land.

De lijn die gevolgd wordt, komt voort uit de zes principes van de CvP;

- Solidariteit; CvP-leden handelen als groep t.a.v. debiteurenlanden
- Consensus; beslissingen worden uitsluitend genomen bij bereiken van consensus
- Informatiedeling; leden delen relevante informatie met elkaar over de situatie van debiteurenlanden
- *Case-by-case-aanpak*; uitgangspunt is dat iedere schuldsituatie een specifieke aanpak vereist; geen *'one-size-fits-all'*
- Voorwaardelijkheid; herstructureringsvondingen vinden uitsluitend plaats wanneer schuldverlichting vereist is volgens IMF-DSA, het debiteurenland hervormingen implementeert en een positief *trackrecord* heeft
- Gelijke behandeling; herstructureringsovereenkomsten met niet-CvP-leden mogen geen voordeligere voorwaarden inhouden dan de voorwaarden met de CvP

Het voorwaardelijkheidsprincipe zorgt ervoor dat ruimte om eigen beleid te voeren op specifieke herstructureringscasussen beperkt is; het staat redelijkerwijs vast in welke gevallen landen in aanmerking komen voor een herstructurering, en hoe groot deze herstructurering dient te zijn. Wel is het interessant om in de toekomst nog meer aandacht te besteden aan hoe de herstructureringsingen gevuld worden. Daarin is het belangrijk de laatste grote maatschappelijke ontwikkelingen mee te nemen, zoals de opkomst van China en India als crediteurenlanden en het klimaatprobleem.

Resultaten

Voorkomen van transacties met risico op schuldhoudbaarheidsproblematiek

Het ekv-beleid steunt op het SDFP-beleid van de Wereldbank en het IMF. Dit beleid is pas sinds 1 juli 2020 van kracht en er heeft nog geen review plaatsgevonden. Het SDFP-beleid betreft een herziening/uitbreiding van de *Non-Concessional Borrowing Policy* (NCBP), vanwege de ontwikkeling van nieuwe uitdagingen op het gebied van schuldhoudbaarheid in IDA-landen. In 2019 is er voor het laatst een review gedaan op de NCBP.¹⁴⁶ De review bevestigt dat het NCBP onder de streep een positieve impact heeft t.a.v. leenbeleid van debiteurenlanden. Het beleid draagt bij aan het succesvol doorlopen van IMF-programma's en het stimuleert landen op zoek te gaan naar alternatieve bronnen van concessionele financiering. Ook zijn er verbeterpunten benoemd, die zijn verwerkt in het nieuwe SDFP-beleid. Dit betreft bijvoorbeeld het hanteren van een bredere definitie van schuld om een realistisch beeld te krijgen van schuldenlast en het versnellen van interne processen om effectiever en tijdiger te kunnen handelen.

Herstructureringsingen

In 2021 zijn er CvP-overeenkomsten gesloten met Cuba en Sudan over de herstructurering van schulden. Omdat Cuba echter niet aangesloten is bij het IMF of de Wereldbank, zijn er geen duidelijke conclusies te trekken over de schuldhoudbaarheid van het land. Met Sudan is, in het kader van het HIPC¹⁴⁷-initiatief van de G20, afgesproken om de schulden kwijt te schelden. Vanwege politiek-sociale onrust in het land is het echter nog niet tot een bilaterale overeenkomst gekomen, waardoor de schuldhoudbaarheid nog altijd niet hersteld is.¹⁴⁸

Over het nut van herstructureringsingen in het algemeen kan geconcludeerd worden dat het een positief effect heeft op IMF-programma's en de doeltreffendheid ervan, zoals het IMF benoemt in haar review uit 2019¹⁴⁹: *'Debt sustainability improved in most cases where initial debt vulnerabilities were high,*

¹⁴⁶ Development Finance Corporate IDA and IBRD (DFCII), IDA's non-concessional borrowing policy: 2019 review. September 24, 2019.

¹⁴⁷ *Highly Indebted Poor Countries*.

¹⁴⁸ Doorkijk: in 2022 zijn er nog CvP-akkoorden gesloten met Suriname en Argentinië.

¹⁴⁹ IMF, A Review of IMF-Supported Lending Programs, May 20, 2019. Te raadplegen via: <https://www.imf.org/>.

and programs involving debt restructuring tended to be more successful than those without'. De verwachting is dat China in de toekomst, vanwege de grote hoeveelheid uitstaande leningen, aan herstructureringen mee moet doen voordat IMF-programma's gestart kunnen worden. Het betrekken van China blijft daarom de belangrijkste uitdaging voor de komende jaren.

Conclusie

Onderzoeksvraag: In welke mate zijn transacties die een significant risico met zich meebrengen op schuldhoudbaarheidsproblematiek van een land voorkomen?

Het is aannemelijk dat er geen transacties in verzekering zijn genomen die een significant risico met zich meebrengen op schuldhoudbaarheidsproblematiek van een land. Het ekv-schuldhoudbaarheidsbeleid is namelijk gebaseerd op het schuldenbeleid van de Wereldbank en IMF. Uit een evaluatie in 2019 van het schuldenbeleid van de Wereldbank en IMF (de *Non-Concessional Borrowing Policy*), blijkt dat het schuldhoudbaarheidsbeleid onder de streep een positieve impact heeft ten aanzien van het leenbeleid van debiteurenlanden.

Veronderstelling: De risico's op schuldhoudbaarheidsproblematiek worden juist geïdentificeerd en ingeschat met de criteria en randvoorwaarden in het handboek AO. Als criteria en randvoorwaarden niet meer goed aansluiten bij de risico's of er is een wijziging in wat acceptabel wordt geacht, worden deze aangepast.

Aan deze veronderstelling wordt voldaan. Uit de evaluatie in 2019 van het schuldenbeleid van de Wereldbank en IMF (de *Non-Concessional Borrowing Policy*) waarop het ekv-schuldhoudbaarheidsbeleid is gebaseerd, blijkt immers dat het schuldhoudbaarheidsbeleid onder de streep een positieve impact heeft ten aanzien van het leenbeleid van debiteurenlanden. Ook zijn er verbeterpunten benoemd, die zijn verwerkt in het nieuwe schuldenbeleid van het IMF en de Wereldbank (de *Sustainable Development Finance Policy*).

6.4 Opties om 20% te bezuinigen

Deze paragraaf gaat in op de volgende RPE-vraag:

- In het geval dat er significant minder middelen beschikbaar zijn (-/- circa 20% van de middelen op het (de) beleidsartikel(en)), welke beleidsopties zijn dan mogelijk?

Bezuinigen niet goed mogelijk door principe van kostendekkendheid

Het is op (middel)lange termijn niet goed mogelijk om te bezuinigen op artikel 5. Vanwege het principe van kostendekkendheid zijn de verwachte ontvangsten en uitgaven van het verzekeren van transacties via een ekv namelijk met elkaar in verhouding. Voor alle verzekeringen die worden aangegaan, wordt eerst premie geïncasseerd, daarna in een aantal gevallen schade uitgekeerd en hierna indien mogelijk recuperaties geïnd. Deze drie financiële stromen zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Zo gaat een transactie met een hoger risico op schade gepaard met een hogere premie en vice versa. Hierdoor komt de verwachte opbrengst van een ekv op middellange termijn per saldo op nul uit.

Op korte termijn kunnen veranderingen in het activiteitsniveau wel gevolgen hebben voor de grootte van de ekv-begrotingsreserve. De Staat zou bijvoorbeeld de netto-schades van de ekv kunnen verlagen door minder transacties te verzekeren. Dit kan bijvoorbeeld door strengere financiële voorwaarden te stellen aan de risicobeoordeling van transacties, zodat van nieuwe polissen de verwachte netto-schade lager wordt. In dat geval zullen op korte termijn de premieontvangsten direct afnemen terwijl de netto-schades uit de bestaande portefeuille met daarin meer financieel risicovolle transacties nog doorlopen. Hierdoor is op korte termijn het effect van een dergelijke bezuinigingsoptie naar verwachting negatief. Op middellange termijn daarentegen heeft het in verzekering nemen van minder transacties geen gevolgen voor de ekv-begrotingsreserve.

Overigens is het voor de Staat niet goed mogelijk om via de hoogte van de premies te sturen op financiële resultaten, zoals eerder uitgelegd in paragraaf 6.1 (kostendekkendheid). Enerzijds zijn lagere premies in strijd met internationale regelgeving. Anderzijds is het hanteren van hogere

premies dan buitenlandse exportkredietverzekeraars weliswaar toegestaan, maar dat zou tot een verslechtering van de concurrentiepositie van Nederlandse exporteurs leiden. In dat geval is het plausibel dat Nederlandse exporteurs exporttransacties verliezen aan buitenlandse concurrenten, een onwenselijk resultaat.

Vergroten doelmatigheid uitvoering

De bovenstaande redenering gaat uit van een gelijkblijvende verhouding tussen inkomsten en uitgaven. Hieronder wordt ingegaan op de vraag hoe dit werkt wanneer de uitvoering van de ekv doelmatiger wordt. Een hogere doelmatigheid betekent immers dat tegen dezelfde kosten meer activiteiten worden verricht en daarmee meer premies worden geïnd, of dat dezelfde activiteiten worden verricht en dezelfde premies worden geïnd tegen lagere kosten. In dit kader zijn twee bezuinigingsopties verkend.

Bezuinigen kostenvergoeding ADSB

Een eerste optie is het verlagen van de kostenvergoeding van ADSB. Bij een lagere kostenvergoeding zijn meerdere uitkomsten denkbaar, aangezien ADSB een privaat bedrijf is dat zelfstandig opereert binnen de door de Staat gestelde kaders. Zo zou ADSB efficiënter kunnen gaan werken of minder transacties in verzekering kunnen nemen. Wanneer ADSB efficiënter kan gaan werken, kan doelmatigheidswinst behaald worden die zich zal uiten in een toenemende ekv-reserve. Dit kan een opbrengst voor de Rijksbegroting met zich meebrengen indien de begrotingsreserve afgeroomd kan worden (zie het kopje 'afromen begrotingsreserve' hieronder).

Eerder (paragraaf 6.2: doelmatige uitvoering) is echter geconcludeerd dat de afspraken die in de vergoedingsovereenkomst zijn gemaakt ADSB financieel prikkelen om zoveel mogelijk resultaat te behalen met de beschikbare middelen, en dat ADSB relatief efficiënt is in vergelijking met andere exportkredietverzekeraars. De verwachting is daarom dat de mogelijke efficiëntiewinst van een bezuiniging op de kostenvergoeding van ADSB beperkt is en dat een bezuiniging zal leiden tot een afname van het aantal verzekerde transacties. Minder afgesloten ekv-transacties leidt op haar beurt weer tot minder premieontvangsten, schade-uitkeringen en recuperaties. Een bezuiniging op de uitvoeringskosten heeft daardoor op termijn naar verwachting geen budgettaire gevolgen.

Stroomlijnen ekv-productenportefeuille

Een tweede optie is het evalueren en waar mogelijk stroomlijnen van het bestaande productenpallet van ADSB. Dit naar aanleiding van de vorige beleidsdoorlichting uit 2016, waar in het licht van bezuinigingsopties werd aanbevolen om bij de volgende beleidsdoorlichting te bezien of het gehele productenpallet nog steeds nodig is. Wanneer producten immers niet of nauwelijks worden afgenomen door exporteurs maar ADSB en de Staat hiervoor wel capaciteit inzetten, kan dit ten koste gaan van de doelmatigheid van de ekv-faciliteit. In de voorliggende beleidsdoorlichting is het productenpallet echter niet geëvalueerd, aangezien momenteel een systematisch kader hiervoor ontbreekt. Daarom verdient het aanbeveling om een systematisch beoordelingskader te ontwikkelen in samenwerking met uitvoerder ADSB.

Afromen begrotingsreserve

Een optie om (tijdelijk) meer opbrengst te genereren voor de Financiënbegroting is het afromen van de ekv-begrotingsreserve zodra de reserve een vooraf vastgestelde gewenste doelomvang heeft bereikt. Deze optie zal exporteurs in principe niet hinderen in het afsluiten van exporttransacties. De gewenste doelomvang van de reserve is echter niet vastgesteld. Voor nu liggen twee opties voorhanden, maar het verdient aanbeveling om te onderzoeken of er meer opties mogelijk zijn.

Gewenste doelomvang begrotingsreserve

Een eerste mogelijke benaderingswijze om te bepalen of de begrotingsreserve afdoende is, is om te kijken naar de BIS-regels voor banken. Vanuit de aard van de zaak lijken de risico's van de publieke ekv namelijk meer op risico's van banken dan op die van private verzekeraars. Zo hebben publieke exportkredietverzekeraars de verzekeringen op exportkredieten gedurende de volledige looptijd van vaak meer dan tien jaar op de balans staan, terwijl commerciële verzekeraars in de regel eerder

werken met contracten die jaarlijks kunnen worden opgezegd of aangepast. De BIS-regels gaan uit van een minimum aan te houden risicokapitaal van 8% van de risico gewogen positie. Voor de ekv zou dat eind 2021 gegeven de op dat moment uitstaande risico's in de ekv-portefeuille uitkomen op EUR 1,382 miljard. Dit is bijna drie keer zoveel als de begrotingsreserve eind 2021 (EUR 465,3 miljoen). Een dergelijke benadering behoeft echter nuancering. Een private instelling moet een bepaalde hoeveelheid risicokapitaal aanhouden zodat de continuïteit van de onderneming niet in gevaar komt en de aangegane verplichtingen nagekomen kunnen worden, ook in het geval dat staartrisico's zich voordoen. De Nederlandse ekv daarentegen is voor rekening en risico van de Nederlandse staat en daardoor is de continuïteit, ook bij grote en onverwachte schades, niet in het geding. Dat maakt een gewenste reserve van EUR 1,382 miljard mogelijk hoger dan nodig.

Een tweede mogelijke benaderingswijze om de gewenste doelomvang van de reserve te bepalen, is de verwachte schade van de portefeuille als uitgangspunt te nemen voor de benodigde omvang van de reserve. De voorzieningen die in het BerB-resultaat worden aangehouden voor de verwachte schade kunnen hiervoor worden gebruikt. Zoals beschreven in paragraaf 6.1 (kostendekkendheid) zou dit voor eind 2021 uitkomen op een omvang van EUR 664 miljard. Deze optie kent echter een kanttekening. In de voorzieningen van het BerB-model zijn namelijk alleen verwachte schades opgenomen, terwijl de ekv-reserve juist is opgezet om onverwachte schades op te vangen zodat grote schommelingen op de Financiënbegroting voorkomen kunnen worden. Zoals eerder uitgelegd, is dit nodig omdat de ekv-faciliteit moeilijk te kwantificeren en gecorreleerde risico's verzekert die met een kleine kans tot grote schadeposten kunnen leiden. Wanneer de begrotingsreserve alleen rekening houdt met verwachte schade, zal de reserve ruim onvoldoende zijn in het (onwaarschijnlijke) geval dat staartrisico's zich materialiseren.

De gewenste doelomvang van de ekv-reserve zal daarmee bepaald kunnen worden op een omvang tussen EUR 664 miljoen en EUR 1,382 miljard. In elk geval dient de omvang dermate hoog te zijn dat voorkomen kan worden dat de ekv-begrotingsreserve ontoereikend zou zijn voor eventuele hoge netto schade-uitkeringen. Zo wordt voorkomen dat elders uit de Financiënbegroting moet worden bijgesprongen.

Overwegingen bij afromen begrotingsreserve

Bij het eventueel afromen van de ekv-reserve dient de continuïteit van de Financiënbegroting meegewogen te worden. Wanneer de opgebouwde ekv-reserve immers toch ontoereikend blijkt voor de uit te keren schade, moet het tekort binnen de Financiënbegroting worden opgevangen. De Staat is in geval van schade namelijk honderd procent juridisch verplicht deze uit te keren. Het kan budgettair echter ingewikkelde situaties opleveren wanneer onverwacht hoge netto-schade uit de begroting moet worden opgevangen. Dit is ook het bestaansrecht van de begrotingsreserve van artikel 5: ontvangen premies in een bepaald jaar kunnen jaren later nog tot uitgaven leiden, maar schades zijn niet goed te voorspellen. De ekv-reserve is dan ook bedoeld als buffer om aanzienlijke en moeilijk voorspelbare uitschieters in principe binnen de eigen begroting op te vangen (zie ook paragraaf 4.2.3: begrotingsreserve).

Conclusie

Onderzoeksvraag. In het geval dat er significant minder middelen beschikbaar zijn (-/- circa 20% van de middelen op het (de) beleidsartikel(en)), welke beleidsopties zijn dan mogelijk?

Het is niet goed mogelijk om te bezuinigen op artikel 5, omdat vanwege het principe van kostendekkendheid de verwachte ontvangsten en uitgaven met elkaar in verhouding staan. Uitgaven vloeien voort uit eerdere premie-inkomsten en recuperaties vloeien weer voort uit eerdere schade-uitkeringen. Hierdoor leidt een bezuiniging op de uitgaven van het artikel in principe tot een evenredige daling van de ontvangsten, zodat op de middellange termijn per saldo het kasresultaat van artikel 5 nul blijft.

Een mogelijke optie om wel (tijdelijk) opbrengst te genereren voor de Financiënbegroting is het afromen van de begrotingsreserve zodra de ekv-reserve de gewenste doelomvang heeft bereikt.

Daarbij is het belangrijk mee te wegen dat wanneer de opgebouwde ekv-reserve ontoereikend blijkt voor de uit te keren schade, het tekort binnen de Financiënbegroting moet worden opgevangen. Aangezien de gewenste doelomvang van de begrotingsreserve niet eerder is vastgesteld, verdient het aanbeveling om de mogelijkheden hiertoe te onderzoeken.

Hoofdstuk 7. Conclusies en aanbevelingen

7.1 Conclusies

In deze beleidsdoorlichting staat de vraag centraal of de ekv-faciliteit doeltreffend en doelmatig is. Uit de analyse blijkt dat het aannemelijk is dat de ekv grotendeels doeltreffend en doelmatig is, maar dat er ook nog ruimte is om de doeltreffendheid en doelmatigheid te vergroten.

De doeltreffendheid en doelmatigheid van de ekv zijn onderzocht door het opstellen van een beleidstheorie voor de ekv-faciliteit en door het toetsen van de veronderstellingen die ten grondslag liggen aan deze beleidstheorie. De uitkomsten van de toetsing per veronderstelling zijn weergegeven in tabel 7.1.1. Een '+' geeft aan dat aan een veronderstelling is voldaan, een '-' geeft aan dat aan een veronderstelling niet is voldaan, en veronderstellingen waar (groten)deels aan is voldaan hebben een score '+/-' gekregen. De scores worden hieronder toegelicht.

Tabel 7.1.1. Toetsing veronderstellingen beleidstheorie

Veronderstellingen beleidstheorie	Score
<u>Veronderstellingen om te komen van input naar activiteiten:</u>	
1. Het juridische kader en de afspraken tussen ADSB en de ministeries zijn helder en uitvoerbaar.	+/-
2. Voldoende capaciteit en prikkelwerking ADSB.	+
3. Ekv productenassortiment sluit in voldoende mate aan bij de vraag.	+
4. Ekv productenassortiment sluit in voldoende mate aan bij de groene transitie.	?
5. Ekv productenassortiment is aanvullend aan de markt.	+/-
6. Zoveel mogelijk internationaal gelijkwaardig speelveld.	+/-
7. Goede criteria en randvoorwaarden voor inschatting risico's en aanpassing hiervan indien nodig.	
• Financiële en landenrisico's.	+
• Milieu en sociale risico's.	+
• Risico's op omkoping.	+/-
• Risico's op schuldhoudbaarheidsproblematiek.	+
<u>Veronderstellingen om te komen van activiteiten naar output:</u>	
8. ADSB is in staat om tijdig en juist ekv toe te kennen.	+
9. Het Verzekeringscomité is in staat om tijdig en juist verzekeringsaanvragen te beoordelen.	+/-
<u>Veronderstellingen om te komen van output naar outcome:</u>	
10. Exportkredietverzekeringen zijn een geschikt instrument om de export te ondersteunen.	+
11. Zonder overheidssteun vindt de ekv-gedekte export niet plaats, omdat bedrijven deze export en de bijbehorende op de private markt onverzekerbare risico's als risicovol ervaren.	+/-
<u>Veronderstellingen om te komen van outcome naar impact:</u>	
12. Meer export leidt tot een hoger bbp.	+
13. Meer export vergroot de werkgelegenheid.	+

Doeltreffendheid van de ekv-faciliteit

De ekv is doeltreffend wanneer het beoogde doel van exportbevordering wordt gerealiseerd. Hoeveel export met de ekv-faciliteit moet worden gerealiseerd is echter niet concreet vastgelegd. Dit is ook niet wenselijk aangezien de ekv een vraaggestuurd instrument is. Om toch te bepalen in welke mate sprake is van een doeltreffende ekv, is primair in kaart gebracht wat de bijdrage van de ekv-faciliteit

is aan de Nederlandse economie. Daarnaast is onderzocht in welke mate sprake was van ekv-gedekte transacties die zonder ekv niet tot stand waren gekomen, ook wel additionaliteit genoemd. Dit is de belangrijkste voorwaarde voor een doeltreffende ekv-faciliteit. Tot slot is onderzocht in welke mate de ekv-faciliteit kansen heeft benut om zoveel mogelijk export te realiseren. In dit kader is getoetst in welke mate de ekv-faciliteit de vraag vanuit exporteurs ondersteunt, de groene transitie faciliteert, bijdraagt aan een internationaal gelijkwaardig speelveld en doeltreffend is uitgevoerd.

Bijdrage van de ekv-faciliteit aan de Nederlandse economie

Realisatie van ekv-gedekte export, bbp en werkgelegenheid

Gedurende 2016 t/m 2021 is volgens berekeningen van het CBS in totaal EUR 5,5 miljard aan toegevoegde waarde gegenereerd met de ekv-gedekte transacties, gemiddeld 0,12% van het Nederlandse bbp. Met deze productie hangen in termen van werkgelegenheid 61.700 arbeidsjaren samen, gemiddeld 0,14% van de werkgelegenheid. Het CBS is er hierbij van uitgegaan dat alle ekv-gedekte transacties niet tot stand waren gekomen zonder ekv (additionaliteit van 100%), maar hiervoor bestaat geen empirische onderbouwing en er zijn signalen dat de additionaliteit lager is. Hier staat tegenover dat het CBS ook geen rekening houdt met *spillovereffecten*. Verzekerde export kan namelijk ook onverzekerde export stimuleren, bijvoorbeeld door het vergroten van de kennis over kredietwaardigheid van debiteuren. De CBS-cijfers kunnen dus zowel een onderschatting als een overschatting van de bijdrage van de ekv-faciliteit aan de economie betreffen.

Effect van ekv op export

Voor het meten van het effect van ekv-instrumenten op export wordt in de literatuur de handelsmultiplier gebruikt. Deze maatstaf meet hoeveel euro extra export wordt gegenereerd door één euro ekv. Daarbij wordt zowel rekening gehouden met de mate van additionaliteit van de ekv-gedekte transacties als de *spillovereffecten* die ekv heeft op onverzekerde export. Internationale studies vinden een positieve handelsmultiplier in de buurt van of hoger dan één. Ook een nog ongepubliceerd recent empirisch onderzoek door economen werkzaam bij ADSB naar het effect van ekv op Nederlandse export vindt een multiplier hoger dan één. Dit suggereert dat de Nederlandse ekv niet alleen verzekerde export genereert (additionaliteit ekv-gedekte transacties), maar ook tot extra export leidt die niet is verzekerd door de staat (*spillovereffecten*). De ekv is daarmee een geschikt instrument om export te ondersteunen (**veronderstelling 10**). Ook is het gezien de hoogte van de handelsmultiplier mogelijk dat de betekenis van de ekv voor de economie groter is dan het CBS heeft berekend. Aangezien de data over de ekv methodologische beperkingen kent, kan dit echter niet met zekerheid worden gesteld.

Effect van ekv-gedekte export op bbp en werkgelegenheid

In lijn met het positieve effect van de ekv op export heeft de ekv gedurende 2016 t/m 2021 naar verwachting ook een positief effect gehad op het Nederlandse bbp en de werkgelegenheid (**veronderstelling 12 en 13**). In algemene zin is internationale handel bevorderlijk voor de groei van de economie en de werkgelegenheid. Dit wordt door empirisch onderzoek bevestigd. Van een dergelijk verband hoeft geen sprake te zijn wanneer overheidsingrijpen leidt tot een minder optimale allocatie van productiefactoren. Desalniettemin is het in het geval van de ekv aannemelijk dat sprake is van een positief verband tussen export, bbp en werkgelegenheid. Dit gezien het marktfalen dat de ekv oplost en de bijdrage van de ekv aan een internationaal gelijkwaardig speelveld.

Additionaliteit

Er kan geen harde conclusie worden getrokken over de mate waarin de ekv noodzakelijk was om alle ekv-gedekte transacties tot stand te brengen. Dit komt enerzijds door methodologische beperkingen in de beschikbare data. Anderzijds is momenteel onbekend welk deel van de handelsmultiplier wordt veroorzaakt door additionaliteit van ekv-gedekte transacties en welk deel door *spillovereffecten*. Het is gezien de hoogte van de handelsmultiplier niettemin aannemelijk dat zonder ekv een groot deel van de ekv-gedekte export niet vanuit Nederland had plaatsgevonden.

De concurrentiepositie van Nederlandse bedrijven zou bovendien sterk verslechteren indien zij in tegenstelling tot buitenlandse concurrenten geen gebruik zouden kunnen maken van ekv.

Tegelijkertijd zijn er ook signalen vanuit exporteurs, financiers en private verzekeringspartijen dat de ekv niet volledig aanvullend aan de markt is (**veronderstelling 8**) en dat een deel van de verzekerde export ook zonder ekv had plaatsgevonden. Hieruit zou volgen dat de additionaliteit van de ekv-gedekte transacties lager is dan 100% (**veronderstelling 11**). Het is echter niet bekend hoe groot dit deel is en om wat voor transacties het gaat. De doeltreffendheid van de ekv kan worden versterkt door transacties die de markt zelf kan oppakken ook aan de markt over te laten, zonder daarbij de concurrentiepositie van Nederlandse bedrijven te verslechteren.

Benutting van kansen voor het realiseren van zoveel mogelijk export

Aansluiting ekv op vraag exporteurs

Uit de klanttevredenheidsonderzoeken van ADSB en de enquêtes en interviews die zijn afgenomen ten behoeve van deze beleidsdoorlichting, blijkt dat het ekv-instrumentarium en de dienstverlening van ADSB volgens exporteurs en financiers goed aansluiten bij de exportbehoefte van het Nederlandse bedrijfsleven (**veronderstelling 3**). In de periode 2016 t/m 2021 zijn ook stappen gezet om het mkb beter te bedienen. Dit beleid lijkt zijn vruchten af te werpen; het productgebruik in het mkb segment en het aandeel mkb in de totale hoeveelheid klanten en polissen is de afgelopen jaren toegenomen.

Aansluiting ekv op transitie van een fossiele naar groene economie

Daarnaast zijn verschillende stappen gezet om Nederlandse exporteurs te ondersteunen in de transitie van een fossiele naar een groene economie. Zo is in 2019 een methodiek ontwikkeld om inzichtelijk te maken wat precies wordt verstaan onder een groene transactie en is het ekv-instrumentarium verruimd voor groene transacties. Ook is in internationaal verband ingezet op verruiming van de voorwaarden voor groen. Voorts is in 2021 een prestatieprikkel ingevoerd voor ADSB om te waarborgen dat in de uitvoering voldoende aandacht is voor het verzekeren van groene transacties. Het is nog niet mogelijk om te concluderen of de ekv-faciliteit voldoende aansluit bij de groene energietransitie, omdat de recent ingevoerde vergroeningmaatregelen nog moeten worden geëvalueerd (**veronderstelling 4**). Een positief signaal is wel dat er in 2021 sprake was van een sterke stijging van het aantal groene ekv-gedekte transacties ten opzichte van 2020. Het is waarschijnlijk dat de bovenstaande maatregelen hieraan hebben bijgedragen.

Internationaal gelijkwaardig speelveld op het terrein van de ekv-faciliteit

De ekv is voor Nederlandse exporteurs noodzakelijk voor een internationaal gelijkwaardig speelveld. De meeste OESO landen en ook steeds meer niet-OESO landen bieden immers publieke ekv-instrumenten aan. Door internationale afspraken die zijn vastgelegd in de *Arrangement* bieden verschillende landen ekv-instrumenten ook aan op gelijke voorwaarden. Zo wordt voorkomen dat een *race to the bottom* ontstaat waarbij de concurrentiepositie van bedrijven wordt bepaald door de verzekeringsvoorwaarden die door overheden worden geboden, in plaats van de kwaliteit en prijs van hun producten of diensten.

Toch is het internationaal speelveld niet helemaal gelijkwaardig. Ten eerste geldt voor de EU-landen dat zij soms met strengere regels te maken hebben dan andere landen, denk aan de EU staatssteunregels. Ook is Nederland soms strenger dan internationaal afgesproken, zoals bij de toetsing van milieu, sociale en *governance* risico's. Ten tweede vindt er steeds meer publieke financiering buiten de *Arrangement* om plaats. Dit komt deels doordat deelnemers van de *Arrangement* nieuwe producten aanbieden die niet onder de afspraken vallen. Ook komt het doordat nieuwe grote spelers zoals China en India een publieke ekv-faciliteit aanbieden, maar niet deelnemen aan internationale afspraken. Ten derde zullen nationale beleidsverschillen in de ekv-faciliteit altijd blijven bestaan, bijvoorbeeld vanwege specifieke nationale beleidsvoorkeuren. Uit een in 2020 extern uitgevoerde *benchmark* in opdracht van FIN kwam in dit kader wel naar voren dat ADSB net als vergelijkbare exportkredietverzekeraars een beweging heeft ingezet naar een meer actieve

ondersteuning van exporteurs. Concluderend is de ekv gedeeltelijk doeltreffend in het realiseren van een gelijkwaardig internationaal speelveld (**veronderstelling 6**). De doeltreffendheid van de ekv kan worden versterkt door het internationaal speelveld nog gelijkwaardiger te maken, maar de invloed die Nederland hierop kan uitoefenen is bescheiden.

Doeltreffendheid uitvoering

ADSB heeft gedurende 2016 t/m 2021 verzekeringsaanvragen binnen haar volmacht binnen de gestelde termijn en conform de gemaakte afspraken en juridische kaders behandeld (**veronderstelling 8**). Verzekeringsaanvragen die buiten de volmacht van ADSB vallen en aan de Staat worden voorgelegd, zijn gedurende 2016 t/m 2021 conform de gemaakte afspraken en juridische kaders behandeld, maar niet altijd binnen de gestelde termijn (**veronderstelling 9**). Dit betrof veelal de complexere verzekeringsaanvragen. Het is mogelijk dat de langere behandelduur voor een deel samenhangt met ondercapaciteit bij ADSB. De afgelopen jaren heeft de Staat namelijk steeds meer taken gelegd bij ADSB, terwijl de capaciteit bij ADSB tot 2021 gelijk bleef. Vanuit banken en exporteurs kwam dan ook het signaal dat mogelijk export werd misgelopen door een tekort aan personeel bij ADSB. De capaciteit van ADSB bleek bovendien ondermaats ten opzichte van andere Europese exportkredietverzekeraars. In dit kader is in 2021 de vergoeding voor ADSB verhoogd, waardoor ADSB extra medewerkers kon aantrekken (**veronderstelling 2**). De afspraken tussen ADSB en de Staat worden verder door de meeste medewerkers van ADSB en de Staat als helder en uitvoerbaar gezien, zo blijkt uit een kleine interne enquête. Het juridisch kader kan aan helderheid winnen (**veronderstelling 1**).

Doelmatigheid van de ekv-faciliteit

De ekv is doelmatig wanneer het beoogde doel wordt bereikt tegen zo min mogelijk kosten en ongewenste neveneffecten. Om te bepalen in welke mate de ekv doelmatig is, is in de eerste plaats gekeken naar de kostendekkendheid van de ekv. Kostendekkendheid betekent niet automatisch dat sprake is van doelmatig beleid, maar het is wel een belangrijke randvoorwaarde voor een doelmatige ekv. Daarnaast is gekeken naar de efficiëntie van de uitvoering en de mate waarin ongewenste neveneffecten zijn voorkomen.

Kostendekkendheid

Over de periode van de beleidsdoorlichting is voor circa EUR 1,27 miljard aan inkomsten en EUR 584 miljoen aan uitgaven gegenereerd. Op kasbasis is daarmee in de onderzochte periode een cumulatief positief resultaat geboekt van EUR 688 miljoen. Dit kasresultaat geeft echter geen goed beeld van de kostendekkendheid van de ekv-portefeuille, omdat tegenover de huidige premies ook verplichtingen staan die in de toekomst tot uitgaven in de vorm van schade-uitkeringen kunnen leiden. Een beter inzicht ontstaat met het speciaal hiervoor ontwikkelde BerB-model, de bedrijfseconomische resultaatbepaling. In dit model wordt door middel van voorzieningen rekening gehouden met verwachte toekomstige schades. Dit model laat zien dat de ekv naar verwachting kostendekkend is, met een positief verwacht resultaat van EUR 667 miljoen.

Doelmatigheid van de uitvoering

Het is niet mogelijk om harde conclusies te trekken over de doelmatigheid van de uitvoering van de ekv-faciliteit, omdat er geen indicatoren beschikbaar zijn die hiervan een volledig beeld geven. Daarom is het momenteel onduidelijk of de uitvoering efficiënter kan, oftewel of ADSB met minder middelen dezelfde resultaten kan behalen of met de huidige middelen meer resultaten kan behalen. Het afzetten van de vergoeding van ADSB tegen het aantal verzekerde transacties of het volume ervan lijkt een voor de hand liggende optie. Een dergelijke indicator houdt echter geen rekening met de omvang en complexiteit van verzekerde transacties, noch met het feit dat ADSB ook transacties afwijst. Het afwijzen van transacties op grond van ongewenste neveneffecten of te grote financiële risico's kost ADSB tijd en middelen die niet tot uiting komen in het aantal verzekerde transacties, maar het afwijzen van transacties die niet voldoen aan de voorwaarden draagt wel bij aan de doelmatigheid van de ekv. Het afzetten van de vergoeding tegen verzekerde transacties kan verder een vertekend beeld geven omdat de vraag van exporteurs naar dekking fluctueert en omdat de

kosten die ADSB maakt voor het verzekeren van een transactie in een ander jaar kunnen liggen dan de verzekering van de transactie zelf.

Het is wel aannemelijk dat de ekv grotendeels efficiënt wordt uitgevoerd. De Staat heeft in de vergoedingsovereenkomst met de uitvoerder namelijk een financiële prikkel ingebouwd die ADSB stimuleert om resultaten te behalen. De variabele vergoeding is enerzijds afhankelijk van het behaalde kasresultaat van de Staat, zodat ADSB een financiële prikkel heeft om transacties te realiseren (met bijbehorende premies), maar geen overmatige financiële risico's te lopen (zo min mogelijk schade). Anderzijds hangt de hoogte van de variabele vergoeding af van de mate waarin ADSB vooraf gemaakte afspraken met de Staat heeft behaald. Deze afspraken betreffen het behalen van meer mkb- en groene transacties en het uitvoeren van projecten die zich richten op beleidsprioriteiten van de Staat. Tot slot blijkt uit een extern uitgevoerde internationale *benchmark* dat ADSB relatief efficiënt is in het verzekeren van transacties vergeleken met andere exportkredietverzekeraars (**veronderstelling 2**).

Voorkomen van ongewenste neveneffecten

De transacties die de ekv-faciliteit verzekert worden conform de beleidsregels getoetst op onaanvaardbare effecten op milieu, sociaal en *governance* gebied, verhoogde risico's op omkoping en verhoogde risico's voor de schuldhoudbaarheid van een land. In de onderzochte periode van de beleidsdoorlichting zijn belangrijke stappen gezet om het beleid dat deze ongewenste neveneffecten probeert te voorkomen aan te scherpen. In 2018 is het beleid herzien op het gebied van mvo. Ook zijn in 2018 en 2019 de beleidsverklaringen mensenrechten en dierenwelzijn opgesteld. Verder is in 2016 en 2018 het anti-omkopingsbeleid versterkt. Tot slot is in 2020 is het schuldenbeleid van de Wereldbank en IMF waarop het ekv-schuldhoudbaarheidsbeleid is gebaseerd aangepast.

Gedurende 2016 t/m 2021 hebben verschillende evaluaties van het beleid omtrent het voorkomen van ongewenste neveneffecten plaatsgevonden. Uit de mvo-beleidsvaluatie uit 2021 blijkt dat het ekv-beleid effectief is in het voorkomen van het verzekeren van projecten met onaanvaardbare effecten voor mens, dierenwelzijn en milieu. De evaluatie van het anti-omkopingsbeleid in 2022 concludeert dat hoewel een aanzet is gedaan tot verscherpt beleid, het beleid nog nadere uitwerking vergt in de vorm van een concreet kader en concrete procedures. Het anti-omkopingsbeleid wordt momenteel herzien op basis van de uitkomsten van deze evaluatie. Verder blijkt uit de evaluatie in 2019 van het schuldenbeleid van de Wereldbank en IMF (de *Non-Concessional Borrowing Policy*) dat het schuldhoudbaarheidsbeleid onder de streep een positieve impact heeft ten aanzien van het leenbeleid van debiteurenlanden.

Geconcludeerd kan worden dat de financiële risico's, milieu en sociale risico's, risico's op omkoping, reputatierisico's, landenrisico's en risico's op schuldhoudbaarheidsproblematiek grotendeels juist worden geïdentificeerd en ingeschat met de criteria en randvoorwaarden in het ekv-beleid. Het anti-omkopingsbeleid behoeft echter verbeteringen die de komende tijd geïmplementeerd zullen worden. De periodieke evaluaties en aanscherpingen van het beleid tonen ook aan dat criteria en randvoorwaarden regelmatig worden getoetst en indien nodig aangepast (**veronderstelling 7**).

7.2 Aanbevelingen

Uit de beleidsdoorlichting en het onderzoek dat eraan ten grondslag ligt kwam een aantal aanbevelingen naar voren. In het kader van de doeltreffendheid van de ekv worden aanbevelingen gedaan op het gebied van het mandaat, de additionaliteit van de ekv en de toegevoegde waarde voor de economie, de ondersteuning van de vraag van exporteurs waaronder facilitering in de groene transitie en het internationaal gelijkwaardig speelveld. In het kader van de doelmatigheid van de ekv worden aanbevelingen gedaan op het terrein van kostendekkendheid, een doelmatige uitvoering, het voorkomen van ongewenste neveneffecten en bezuinigingsopties. De aanbevelingen zijn hieronder toegelicht.

Doeltreffendheid

Mandaat: aansluiting begrotingsdoelstelling, juridisch kader en instrumentarium

De Kaderwet financiële verstrekkingen Financiën en de begrotingsdoelstelling van artikel 5 zijn qua formulering niet helemaal gelijk aan elkaar. Daarnaast is de Regeling Uitvoering EKI gedateerd. Deze is namelijk niet in lijn gebracht met de Kaderwet na wijziging van de Kaderwet in 2015. Ook moet de Regeling Uitvoering EKI nog worden geïntegreerd met de Regeling Investeringsverzekering conform de aanbeveling uit de vorige beleidsdoorlichting. Dit alles leidt ertoe dat het juridisch kader mogelijk niet volledig helder is en dat ruimte bestaat voor verschillende interpretaties.

De ekv is daarnaast voortdurend in beweging. De beleidsmatige aandachtspunten binnen de ekv bewegen namelijk mee met en reageren op maatschappelijke ontwikkelingen. Daarbij houdt het kabinet ook rekening met input vanuit verschillende stakeholders zoals bedrijven en ngo's en de politiek en met ontwikkelingen bij buitenlandse exportkredietverzekeraars in verband met het internationaal gelijkwaardig speelveld. Zo kenmerkt de periode 2016 t/m 2021 zich door een sterk toegenomen aandacht binnen de ekv voor verantwoorde export, het faciliteren van ondernemers in de transitie van een fossiele naar een groene economie en een goede ondersteuning van het mkb. De doelstelling van de ekv, zoals verwoord in begrotingsartikel 5, is niet mee veranderd met de ontwikkelingen in beleidsmatige aandachtspunten. Bovendien wordt ook in de toekomst steeds meer van de ekv-faciliteit gevraagd, bijvoorbeeld op het terrein van vergroening. Dit kan de vraag oproepen of de begrotingsdoelstelling van artikel 5 nog voldoende aansluit bij de doelstellingen van de ekv en of deze toekomstbestendig is.

In de afgelopen jaren zijn mede in het licht van de beleidsmatige aandachtspunten verschillende aanpassingen in het ekv-instrumentarium geïntroduceerd. Er is echter geen sprake van een systematisch kader om nieuwe producten te ontwikkelen, beoordelen en te evalueren. Ook voor het bestaande instrumentarium bestaat geen systematisch evaluatiekader. Daardoor bestaat het risico dat niet alle relevante aspecten worden meegewogen bij de introductie van nieuwe instrumenten, dat er een gebrek is aan consistentie en dat niet altijd goed wordt nagedacht over de allocatie van middelen en de aansluiting op andere overheidsinstrumenten. De verschillende formuleringen in het juridische kader dragen bij aan dit risico.

Bovenstaande bevindingen hebben geresulteerd in de volgende aanbeveling:

- Analyseer of de begrotingsdoelstelling van de ekv, de overige onderdelen van het juridische kader en het ekv-instrumentarium voldoende op elkaar aansluiten, en pas deze waar nodig aan. Daarbij is het van belang dat de begrotingsdoelstelling enerzijds toekomstbestendig is in het licht van maatschappelijke ontwikkelingen en anderzijds aansluit bij de beleidstheorie.
- Ontwikkel een systematisch beoordelingskader voor productontwikkeling en evaluatie van bestaande producten. Dit beoordelingskader moet in ieder geval aansluiten bij de begrotingsdoelstelling, het internationale en nationale juridische kader en de beleidstheorie. In lijn met de beleidstheorie is het van belang dat het instrumentarium goed aansluit op het marktfalen op de verzekeringsmarkt en bijdraagt aan een gelijkwaardig speelveld.

Additionaliteit en toegevoegde waarde ekv voor economie

Uit de beleidsdoorlichting blijkt dat de verzekeringsmogelijkheden op de private verzekeringsmarkt zijn toegenomen in de afgelopen twee decennia, maar er is nog geen sprake van een eenduidig beeld van deze mogelijkheden. Er was vanuit de Staat ook weinig zicht op de private markt door het tot voor kort beperkte contact met private verzekeraars. Ook is duidelijk geworden dat het aanbod van ADSB nog onvoldoende transparant is voor private verzekeraars. Verder blijkt uit een gesprek met het CPB dat een breed internationaal onderzoek naar de additionaliteit van de ekv-faciliteit aanknopingspunten kan bieden om de mate van additionaliteit wetenschappelijk beter te onderbouwen. Het is het CPB echter niet gelukt om beschikking te krijgen over de benodigde internationale data.

Bovenstaande bevindingen hebben geresulteerd in de volgende aanbevelingen:

- Verbeter de transparantie van de afbakening van de activiteiten van ADSB. Dit kan bijvoorbeeld door deze afbakening op de website van ADSB te plaatsen en de website bij elke wijziging te updaten. Maak ook duidelijk aan private verzekeraars dat zij input bij deze afbakening kunnen delen met de Staat en dat hun input wordt meegewogen in de vaststelling van het beleid.
- Verdiep de kennis over de private verzekeringsmarkt met als doel het publieke productenaanbod kritisch tegen het licht te houden en beter af te bakenen. De kennis van de mogelijkheden op de private verzekeringsmarkt kan bijvoorbeeld worden vergroot via aanvullende gesprekken met private verzekeraars, intermediairs, financiers en exporteurs, en/of een onafhankelijk onderzoek door een derde partij. Het is daarbij ook van belang om meer inzicht te verkrijgen in of en in welke mate de private markt deals verliest aan ADSB en wat hiervan de oorzaken zijn. Gezien de dynamiek van de markt is een reguliere monitoring ook waardevol.
- Verken of internationale data op transactioniveau uit verschillende landen beschikbaar kan worden gemaakt voor aanvullend onderzoek naar de additionaliteit van de ekv. Indien dit mogelijk is, verken dan of hiermee een wetenschappelijk causaal onderzoek kan worden uitgevoerd naar het effect van ekv op export, bbp en werkgelegenheid.

Ondersteuning vraag exporteurs en facilitering in groene transitie

Enkele exporteurs hebben in de enquête en interviews suggesties gedaan voor verbetering in de producten en de dienstverlening. Op het terrein van de groene transitie kan de ekv in het bijzonder van toegevoegde waarde zijn. Vergroening van de ekv-faciliteit is de afgelopen jaren in ontwikkeling geweest. Sinds 2019 zijn verschillende maatregelen genomen om via de ekv-faciliteit groene transacties te stimuleren en transparantie te vergroten. De effectiviteit van deze maatregelen zal in 2023 worden onderzocht. Om het ekv-instrumentarium verder te vergroenen is de risicobereidheid voor groene transacties verhoogd en worden gunstigere premievoorwaarden gehanteerd. Hiermee is alle ruimte binnen de internationale afspraken benut. Groene technologieën blijven echter nog vaak relatief duur (zogenoemde *green premium*) ten opzichte van minder groene technologieën.

Bovenstaande bevindingen hebben geresulteerd in de volgende aanbevelingen:

- Verken of de samenstelling, vormgeving en expertise van de Rijkscommissie voldoende aansluit op de behoeftes vanuit de markt en de vergroeningsambitie. Veel exporteurs en financiers hebben de kennis en de kunde om samen met ADSB en de ministeries mee te denken over toekomstig beleid. De Rijkscommissie voor Export biedt een podium voor exporteurs, banken en ADSB om samen met FIN en BZ verbeteringen in het instrumentarium uit te werken. Het mkb en bedrijven die vergroenen zijn op dit moment echter niet goed vertegenwoordigd in de werkgroep, terwijl het juist een beleidsmatige prioriteit is van het kabinet om deze exporteurs voldoende te ondersteunen.
- Realiseer een één-loket benadering. ADSB informeert exporteurs al actief over nieuwe producten, verbeteringen en samenwerking met partijen zoals Invest International. Het is van belang om te zorgen voor meer duidelijkheid bij exporteurs waar zij terecht kunnen voor welke ondersteuning, en te onderzoeken hoe in de toekomst meer een één-loket benadering gerealiseerd kan worden.
- Blijf inzetten op betere internationale afspraken voor voorwaarden aan groene projecten. Denkt hierbij aan langere kredietlooptijden. Dit kan ertoe leiden dat groene projecten sneller rond kunnen komen. De economische levensduur van groene projecten is soms namelijk langer dan de kredietlooptijden die de internationale afspraken toestaan.

Een internationaal gelijkwaardig speelveld

De Nederlandse inzet in internationale gremia de afgelopen jaren heeft bijgedragen aan nieuwe afspraken voor een internationaal gelijkwaardiger speelveld. De inzet om niet-OESO landen op te nemen in internationale gremia of afspraken heeft vooralsnog echter tot te weinig resultaat geleid. Daarnaast bestaan er nationale beleidsverschillen in de ekv, óók tussen landen die zich committeren aan dezelfde internationale afspraken, en blijft beleid van andere publieke exportkredietverzekeraars constant in ontwikkeling.

Bovenstaande bevindingen hebben geresulteerd in de volgende aanbevelingen:

- Zet ook de komende jaren in op nieuwe internationale afspraken. Dit is nodig ten behoeve van een gelijkwaardig internationaal speelveld, zowel om het speelveld met niet OESO-landen gelijkjer te trekken als om nadere afspraken tussen OESO-landen te maken. Winst is nog te behalen in het concurrerender maken van de financiële regels, evenals in het bereiken van bredere klimaatafspraken en -aangescherpte afspraken over toetsing op milieu, sociale en *governance* risico's.
- Geef opvolging aan de internationale benchmarkanalyse uit 2019. Door het productaanbod internationaal te *benchmarken* en concurrerend te houden wordt bijgedragen aan een gelijkwaardig speelveld. Ook de komende jaren blijft een regelmatige vergelijking van het productaanbod en nationaal beleid met andere landen zinvol om te bepalen of aanpassingen wenselijk zijn.

Doelmatigheid

Kostendekkendheid

Uit het BerB-model blijkt dat de ekv ruimschoots kostendekkend is. Uit de validatie van het BerB-model in 2020 blijkt bovendien dat dit model goed functioneert. De validatie heeft alleen plaatsgevonden op portefeuilleniveau, omdat een validatie van de voorzieningsmethodiek per landenklasse niet mogelijk was door een gebrek aan data. Naarmate meer schadezaken worden afgesloten zal de hoeveelheid data meegroeien, waardoor toekomstige validaties vergemakkelijkt worden.

Bovenstaande bevinding heeft geresulteerd in de volgende aanbeveling:

- Voer de validatie van het BerB-model nogmaals uit wanneer meer data per landenklasse beschikbaar komt. Dit kan een beter beeld opleveren van de accuraatheid van de voorzieningsmethodiek per landenklasse.

Doelmatige uitvoering

ADSB heeft de afgelopen jaren steeds meer capaciteit ingezet om ongewenste neveneffecten zoveel mogelijk te voorkomen. Deze inzet is niet terug te zien in het aantal verzekerde transacties maar in de kwaliteit van de verzekerde transacties. Dit maakt het echter lastig om harde conclusies te trekken over de doelmatigheid waarmee ADSB de ekv uitvoert.

Dit leidt tot de volgende bevinding:

- Verken of de internationale benchmark kan worden uitgebreid op het terrein van een doelmatige uitvoering. Verken hierbij of de internationale *benchmark* rekening kan houden met enerzijds de inzet die exportkredietverzekeraars plegen op het voorkomen van ongewenste neveneffecten en anderzijds het stimuleren van positieve neveneffecten op het terrein van bijvoorbeeld vergroening.

Voorkomen ongewenste neveneffecten

De aanbevelingen uit de mvo-beleidsevaluatie zijn grotendeels overgenomen. Conform de Kamerbrief Plan van Aanpak anti-omkopingsbeleid ekv zullen ook de aanbevelingen uit het rapport anti-omkopingsbeleid grotendeels worden overgenomen. Uit een interview met ngo's in het kader van deze beleidsdoorlichting blijkt wel dat de klachtenprocedure bij ADSB volgens hen nog niet goed functioneert; klachten moeten volgens ngo's sneller worden afgehandeld. Verder zorgen macro-economische ontwikkelingen zoals de stijging van de voedsel- en energieprijzen en verkrappende mondiale financieringscondities ervoor dat schuldenproblematiek op de loer ligt bij voornamelijk lage-inkomenslanden. Naast het analyseren van schuldrisico's voorafgaand aan het afgeven van ekv-dekking op transacties op dergelijke landen, zijn er internationale uitdagingen om de onhoudbare schuld van landen weer houdbaar te maken, zoals het free-riders probleem, gebrek aan schuldentransparantie en klimaatuitdagingen.

Bovenstaande bevindingen hebben geresulteerd in de volgende aanbevelingen:

- Evalueer het mvo- en anti-omkopingsbeleid periodiek en monitor de opvolging van de aanbevelingen voor het mvo- en anti-omkopingsbeleid van de ekv. Zo is het monitoringsbeleid sinds 2022 flink uitgebreid en is het van belang om na verloop van tijd te evalueren en beleid waar nodig aan te passen of aan te scherpen.
- Beoordeel de klachtenprocedure van ADSB. Gezien het signaal van ngo's is het van belang dat wordt onderzocht of de klachtenprocedure van ADSB kan worden verbeterd.
- Blijf actief deelnemen aan internationale platforms en werkgroepen. Het aanpakken van de schuldenproblematiek is een belangrijke prioriteit waarbij het beleid bij de ekv coherent moet zijn met de Nederlandse inzet bij de MDB's en andere internationale fora. In 2023 is Nederland voorzitter van de *Consultative Group of the Sovereign Debt Forum*, een interdisciplinaire denktank. Die biedt een goede mogelijkheid om de inhoudelijke uitdagingen en oplossingen op het gebied van internationale schulden architectuur te onderzoeken. Nederland neemt deel aan G20-overleggen met betrekking tot schuldenproblematiek, CvP-vergaderingen en andere ad hoc overlegplatforms waar met andere landen samen aan oplossingen gewerkt kan worden.

Bezuinigingsopties ekv

In deze beleidsdoorlichting is tot slot ingegaan op de opties om te bezuinigen op begrotingsartikel 5. Hieruit is gebleken dat het naar verwachting niet goed mogelijk is om te bezuinigen, aangezien de verwachte opbrengst van de verzekeringen op de middellange tot lange termijn per saldo op nul uitkomt vanwege het principe van kostendekkendheid. Op korte termijn kan het afkomen van de begrotingsreserve van artikel 5 als deze een gewenste doelomvang heeft bereikt, wel opbrengst genereren voor de Financiënbegroting. De gewenste doelomvang van de ekv-reserve is echter niet eerder vastgesteld. De doelomvang van de ekv-reserve eind 2021 kan mogelijk vastgesteld worden op een omvang tussen EUR 664 miljoen (conform de omvang van de voorziening in het BerB-resultaat) en EUR 1,4 miljard (conform het minimaal vereiste kapitaal volgens het BIS-model). Een ekv-reserve ter hoogte van de voorziening in het BerB-resultaat zal te laag zijn wanneer onverwachte schades zich voor zullen doen. Een ekv-reserve conform het minimaal vereiste kapitaal in de BIS-systematiek die alle mogelijke staatrisico's meeweegt is daarentegen waarschijnlijk hoger dan nodig. De continuïteit van de Nederlandse staat zal immers niet in het geding zijn bij grote en onverwachte schades. In elk geval is het bij het vaststellen van de gewenste doelomvang van de ekv-reserve belangrijk mee te wegen dat wanneer de opgebouwde reserve ontoereikend blijkt voor (onvoorzien) uit te keren schade, het tekort binnen de Financiënbegroting moet worden opgevangen. Dit is ook de reden dat de ekv-reserve is opgezet: de ekv-faciliteit verzekert moeilijk te kwantificeren en gecorreleerde risico's die met een kleine kans tot grote schadeposten kunnen leiden. Aangezien alleen definitieve schades uit de begrotingsreserve onttrokken worden, geeft de huidige omvang van de ekv-reserve bovendien een vertekend beeld. Momenteel heeft ADSB namelijk omvangrijke niet-definitieve schades openstaan met weinig tot geen recuperatiemogelijkheden.

Bovenstaande bevindingen hebben geresulteerd in de volgende aanbevelingen:

- Stel vast wat de gewenste doelomvang van de begrotingsreserve is. In het licht van de optie om de begrotingsreserve van artikel 5 af te romen is dit een eerste noodzakelijke stap. Het verdient aanbeveling om hiervoor een werkgroep met experts op te richten.
- Verken of het toegevoegde waarde heeft om lopende niet-definitieve schadezaken zonder uitzicht op recuperatie definitief af te sluiten. Dit zal de uitvoeringslasten verminderen. De netto-schades kunnen vervolgens uit de begrotingsreserve onttrokken worden. Daarmee ontstaat een beter beeld van de omvang van de buffer.

Bijlage 1. RPE-vragen en koppeling met hoofdstukken

RPE onderzoeksvragen	Onderdeel dat deze vraag behandelt
A. een afbakening van het te onderzoeken beleidsterrein	
1. Welk(e) artikel(en) (onderdeel of onderdelen) wordt of worden behandeld in de beleidsdoorlichting?	Hoofdstuk 1. Inleiding
2. Indien van toepassing: wanneer worden / zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?	Hoofdstuk 1. Inleiding
B. de gehanteerde motivering voor het beleid en de met het beleid beoogde doelen	
3. Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?	Hoofdstuk 3. Beleidstheorie
4. Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?	Hoofdstuk 3. Beleidstheorie
C. een beschrijving van het beleidsterrein en de onderbouwing van de daarmee gemoeide uitgaven	
5. Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?	Hoofdstuk 3. Beleidstheorie Hoofdstuk 6. Doelmatigheid
6. Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen?	Hoofdstuk 4. Budgettaire aspecten
7. Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?	Hoofdstuk 4. Budgettaire aspecten
D. een overzicht van eerder uitgevoerd onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid en een onderbouwing van de gekozen evaluatieprogrammering	
8. Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?	Hoofdstuk 5. Doeltreffendheid Hoofdstuk 6. Doelmatigheid
9. Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de mogelijkheid en onmogelijkheid om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren.	Hoofdstuk 5. Doeltreffendheid Hoofdstuk 6. Doelmatigheid
10. In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?	Hoofdstuk 5. Doeltreffendheid Hoofdstuk 6. Doelmatigheid
E. de effecten van het gevoerde beleid en een analyse en beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid, dat wil zeggen alle instrumenten in hun onderlinge samenhang, en – indien relevant – de effecten van het beleid op economische groei en regeldruk	
11. Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd?	Hoofdstuk 5. Doeltreffendheid Hoofdstuk 6. Doelmatigheid
12. Hoe doeltreffend is het beleid geweest? Zijn er positieve en/of ongewenste neveneffecten?	Hoofdstuk 5. Doeltreffendheid

13. Hoe doelmatig is het beleid geweest?	Hoofdstuk 6. Doelmatigheid
F. een beschouwing over de maatregelen die genomen kunnen worden ter verdere verhoging van de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het beleid	
14. Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen?	Hoofdstuk 7. Conclusies en aanbevelingen
G. een beschrijving van beleidsopties indien er significant minder middelen (-/- 20%) beschikbaar zijn.	
15. In het geval dat er significant minder middelen beschikbaar zijn (-/- circa 20% van de middelen op het (de) beleidsartikel(en)), welke beleidsopties zijn dan mogelijk?	Hoofdstuk 6. Doelmatigheid

Bijlage 2. Gebruikte afkortingen

ABDD	<i>Agent Buyer Due diligence</i>
ADSB	Atradius Dutch State Business
AO	Handboek Administratieve Organisatie
ADR	Auditdienst Rijk
bbp	bruto binnenlands product
BFB	directie Buitenlandse Financiële Betrekkingen
BIS-model	<i>Bank of International Settlements internal ratings-based approach model</i>
BU	Berne Union
BZ	ministerie van Buitenlandse Zaken
CAR	Commissie Advisering Risicobeleid
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CPB	Centraal Planbureau
CIRR	<i>Commercial Interest Reference Rate</i>
CPB	Centraal Planbureau
CvP	Club van Parijs
CWG	<i>Council Working Group</i> , Europese Raadswerkgroep voor Exportkredieten
DIO	Directie Internationaal Ondernemen
Ekg	exportkredietgarantie
dt	dekkingstoezegging
DFI's	Development Finance Institutes
DSII	<i>Debt Service Suspension Initiative</i>
EAD	<i>Exposure at Default</i>
ECG	<i>Export Credit Group</i>
EDD	<i>Enhanced Due diligence</i>
EKI	afdeling Exportkredietverzekering en Investeringsgaranties
ekv	exportkredietverzekering
EZK	ministerie van Economische Zaken en Klimaat
EU	Europese Unie
EUR	Euro
E3F-coalitie	<i>Export Finance for Future</i> coalitie
FIN	ministerie van Financiën
HuLK	Herverzekering van Leverancierskredieten
IDA	<i>International Development Association</i>
IEG	informal expert group
IMF	Internationaal Monetair Fonds
IWG	<i>International Working Group</i>
KPI('s)	kritieke prestatie indicator(en)
LGD	<i>Loss Given Default</i>
MIGA	<i>Multilateral Investment Guarantee Agency</i>
mkb	midden- en kleinbedrijf
minister voor BHOS	minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking
MS	Maximale schade
mvo	maatschappelijk verantwoord ondernemen
NCBP	<i>Non-Concessional Borrowing Policy</i>
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OOM	Omzetpolis Opkomende Markten
RPE	Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek
RVO	Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
SDFP	<i>Sustainable Development Finance Policy</i>
staatssecretaris F&B	staatssecretaris Fiscaliteit en Belastingdienst
SSU	<i>Ship Sector Understanding</i>
UNGPs	<i>United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights</i>
WTO	Wereldhandelsorganisatie (<i>World Trade Organization</i>)

Bijlage 3. Vaak gebruikte begrippen

Arrangement: 'Arrangement on Officially supported export credits' (Consensus) is een *gentlemen's agreement* tussen een groot aantal OESO-lidstaten – de "*Participanten*" – met betrekking tot regels over "officially supported export credits". De OESO voert het secretariaat en vergaderingen vinden plaats in het OESO-gebouw, maar de *Arrangement* is niet 'van' de OESO.

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

Club van Parijs: Informele overlegstructuur van een groep van crediteurlanden, die als doel heeft om gecoördineerd houdbare oplossingen te vinden voor betalingsproblemen van debiteurlanden.

Debiteur: De partij met wie Verzekerde een (Lening)overeenkomst heeft gesloten.

Dekkingstoezegging (dt): Een dt is de voorloper van de verzekeringspolis. Wanneer een verzekeringsaanvraag wordt goedgekeurd, wordt in de meeste gevallen in eerste instantie een dt verstrekt. Dit is een wederzijdse juridische verplichting tussen verzekeraar enerzijds en exporteur of bank anderzijds; wanneer de exporttransactie daadwerkelijk tot stand komt is de verzekeraar verplicht de dt om te zetten in een verzekeringsovereenkomst en is de exporteur of bank verplicht de verzekering af te nemen. Een dergelijke juridische verplichting stelt exporteur of bank in staat om een transactie af te ronden, omdat de zekerheid van verzekeringsdekking is verkregen. Een exporteur heeft zodoende baat bij het gebruik van dt's, doordat de toegezegde dekking zekerheid biedt. Ook geniet de exporteur hierdoor veelal een competitief voordeel, omdat de exporteur financiering van het exportartikel voor de afnemer mogelijk maakt. Een dt heeft doorgaans een looptijd van zes maanden en kan worden verlengd. Bij de tweede verlenging – dus na een jaar – wordt het risico opnieuw beoordeeld. Of een dt wordt omgezet tot polis is afhankelijk van het al dan niet rond krijgen van het onderliggend verzekerd contract.

Eigen risico: Het ongedekte deel van het verzekerde (lening)bedrag.

Externe credit rating: De kredietwaardigheid van een bedrijf beoordeeld door een extern ratingsbureau (S&P, Moody's, Fitch en DBRS) en weergegeven in een lettercombinatie, variërend van AAA tot CCC.

Fabricatierisico: Het risico geen compensatie te verkrijgen voor de kosten, gemaakt ten behoeve van de totstandkoming en uitvoering van de exportovereenkomst, voor zover de goederen en/of diensten niet aan Debiteur worden geleverd.

Fabricatieschade: Schadevergoeding voor kosten gemaakt ten behoeve van de totstandkoming en uitvoering van de exportovereenkomst voor zover de goederen en/of diensten niet aan de debiteur zijn geleverd, als gevolg van stopzetting van de uitvoering van de overeenkomst met goedkeuring of op aanwijzing van de verzekeraar.

Verplichtingen: De verplichtingen bestaan uit de afgegeven polissen plus de voorlopige dekkingstoezeggingen (dt's) in de portefeuille. Dekkingsadviezen (da's) vallen hier niet onder omdat deze niet juridisch bindend zijn.

Gedekt percentage: Het deel van het verzekerde contract- of leningsbedrag dat zal worden uitgekeerd indien debiteur niet of niet geheel aan zijn betalingsverplichtingen voldoet.

IFC Performance Standards: Inhoudelijke richtlijnen van de International Finance Corporation (IFC), onderdeel van de Wereldbank, die gebruikt worden om projecten te kunnen beoordelen op milieu- en sociale aspecten.

Kredietrisico: Het risico geen betaling te ontvangen voor Verzekerde Vorderingen, voor zover de goederen/en of diensten aan debiteur zijn geleverd.

Kostendekkendheid: Wanneer de premies voldoende zijn om de netto-schade (uitgekeerde schade minus recuperaties) en uitvoeringskosten over een lange termijn te kunnen dekken. De 'lange termijn' is niet gedefinieerd.

Kredietschade: Schadevergoeding voor vorderingen op de debiteur, die zijn ontstaan na levering van de goederen en/of diensten, en die niet zijn betaald als gevolg van een gedekte schadeoorzaak.

Kredietrisico: Het risico om geen betaling te ontvangen voor Verzekerde Vorderingen.

Landenplafond en signaleringsplafond: Een belangrijk onderdeel van het risicobeheer van de ekv-faciliteit wordt gevormd door het stelsel van landenplafonds en signaleringsplafonds. Het landenplafond is een modelmatig berekend maximum van risico dat in beginsel kan worden aangegaan op debiteuren uit een land. De achterliggende redenering is dat risico's op hetzelfde land – ook al betreft het verschillende debiteuren – aan elkaar gecorreleerd zijn. Hierdoor ontstaat het risico van gelijktijdig optredende betalingsproblemen en kunnen risico's dus ook niet onafhankelijk van elkaar beoordeeld worden. Dit betreft uiteraard met name de politieke risico's. Het signaleringsplafond bedraagt 75% van het landenplafond.

Landenrisico: Het risico op non-betaling van een publieke koper en/of het risico op een non-betaling van een private koper door een oorzaak buiten diens invloedssfeer in het land van de debiteur.

Lokale kosten: Kosten voor goederen/diensten in het land van de afnemer die onderdeel uitmaken van het exportcontract of die nodig zijn om het betreffende project te voltooien.

Midden- en kleinbedrijf (mkb): Bedrijf, of de groep waar het bedrijf deel van uitmaakt, met een maximaal aantal werknemers van 250 en met een maximale omzet van EUR 50 miljoen óf een balanstotaal van minder dan EUR 43 miljoen.

Multilaterale instelling: Een financiële instelling met meer dan twee staten als aandeelhouder, doorgaans met een mandaat dat voorziet in een ontwikkelingsdoelstelling bij het aangaan van financiële verplichtingen.

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

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

Nationaal bestanddeel: Het verschil tussen de contractprijs en de prijs van de uit het buitenland afkomstige goederen en diensten. Ook goederen en diensten afkomstig van buitenlandse maatschappijen, die tot dezelfde groep als verzekerde behoren, worden beschouwd als nationaal bestanddeel, mits de moeder van deze maatschappijen in Nederland is gevestigd.

Obligo: Het obligo is de optelsom van alle uitstaande risico's. Dit betreft dus zowel afgegeven polissen als uitgereikte dt's, maar niet de dekkingsadviezen die immers niet juridisch bindend zijn. De MS van een nieuwe polis of dt wordt ook wel het obligo van een transactie genoemd.

Polis: ook wel verzekeringsovereenkomst genoemd. Wanneer een transactie definitief doorgaat en aan alle mitsen is voldaan, wordt een dt omgezet in een verzekeringsovereenkomst. Deze overeenkomst bevat onder meer de voorwaarden waaraan moet zijn voldaan om een beroep te kunnen doen op schadevergoeding. Zo moet de verzekerde bijvoorbeeld tijdig hebben aangegeven dat er betalingsproblemen zijn ontstaan. Soms is een transactie reeds definitief geworden wanneer het acceptatieproces is afgerond; dan kan meteen een polis worden uitgereikt in plaats van een dt.

Projectfinanciering: Financieringsvorm waarbij de financiering voor een project wordt verstrekt aan een *Special Purpose Vehicle* (SPV) op basis van de verwachte kasstromen uit de projectexploitatie. Regres: Het verhalen van schade op de exporteur. Het gaat hierbij om schade die de Staat aan een derde partij, meestal een bank, hebben moeten uitkeren nadat de debiteur/koper (a) de lening of wissel niet (terug)betaalt of (b) de garantie opeist.

Provenu. Nadat de verzekerde aanspraak heeft gemaakt op schadevergoeding, keert ADSB namens de staat de schadevergoeding uit aan de verzekerde. Zie ook de definitie van schade. ADSB probeert vervolgens namens de staat de uitgekeerde schadevergoeding op de debiteur te verhalen. Wanneer ADSB alsnog betalingen op de transactie ontvangt na het uitkeren van de schadevergoeding, heet dat ontvangen provenu. Wanneer het niet meer mogelijk is om schade-uitkeringen te recupereren, wordt de schade definitief. Ook wel recuperatie of restitutie genoemd.

Recuperaties. Zie provenu. Ook wel restitutie genoemd.

Regres: Het verhalen van schade op de exporteur. Het gaat hierbij om schade die de Staat aan een derde partij, meestal een bank, heeft moeten uitkeren nadat de debiteur/koper (a) de lening of wissel niet (terug)betaalt of (b) de garantie opeist. Het gedrag van de exporteur kan namelijk tot schade leiden. Daarom is een beoordeling van de Nederlandse exporteur ook onderdeel van het acceptatieproces. In feite gaat het om twee risico's: de kans dat een exporteur het contract niet nakomt doordat hij werk van onvoldoende kwaliteit levert, en de kans dat een exporteur tijdens de fabricatieperiode ophoudt te bestaan. Daarnaast kan een exporteur nog reputatieschade veroorzaken door bijvoorbeeld milieuregels (ernstig) te schenden; dit is onderdeel van de toetsing op milieu- en sociale effecten. Bij de zelfstandige contragarantie en de werkkapitaaldekking is het regresrisico het enige risico dat wordt verzekerd; daarom worden deze producten geadmistreerd als risico op Nederland.

Regresobligo: (Het gedeelte van) de maximale schadevergoeding op een bankproduct, dat kan resulteren in een vordering van de Staat op de exporteur.

Reputatierisico: Het risico op negatieve publiciteit als gevolg van betrokkenheid (of vermeende betrokkenheid) van de Nederlandse staat bij activiteiten, die niet in overeenstemming zijn met geldende wetten of anderszins gevoelig liggen in het politieke of publieke debat.

Restitutie. Zie provenu. Ook wel recuperatie genoemd.

Rijkscommissie: De Rijkscommissie voor Export heeft een adviesrol bij het ontwikkelen van nieuw beleid.

Schade of schadevergoeding. Bij schade vóór levering (fabricatieschade) baseert ADSB namens de staat het schadebedrag op de gemaakte kosten. Bij schade ná levering (kredietschade) gaat ADSB uit van het niet betaalde, onbetwiste deel van de overeengekomen prijs. ADSB vergoedt het gedekte percentage van het verlies in het geval van fabricatieschade binnen veertien dagen nadat verzekerde schriftelijk met de schadeberekening akkoord is gegaan. Bij schade tijdens de krediettermijn geldt een wachtermijn van (standaard) 90 dagen. Bij een schadevergoeding neemt ADSB alle rechten en zekerheden in verband met de transactie van over van de verzekerde. De verzekerde blijft overigens belang houden bij een zo gunstig mogelijke afwikkeling van de transactie. Mocht ADSB namens de staat immers provenu ontvangen, dan krijgt de verzekerde het deel dat naar ratio overeenkomst met het eigen risico. Schade is in eerste instantie niet-definitief. Wanneer recuperatie niet meer mogelijk is, wordt schade definitief. Het duurt over het algemeen even voordat een schade definitief vaststaat.

Verzekeringsovereenkomst: zie polis.

Bijlage 4. Toelichting ekv instrumentarium

ADSB biedt meerdere verzekeringsproducten aan, grofweg in te delen in drie categorieën.

- iv. *Traditionele ekv instrumenten.*
 - a. Exporteurspolis.
 - b. Financieringspolis.
- v. *Liquiditeitsverruimende instrumenten.*
 - a. Afgifte van (zelfstandige) (contra)garanties.
 - b. Fair Calling Facility
 - c. (Zelfstandige) Werkkapitaaldekking.
- vi. *Overig.*
 - a. CIRR
 - b. Exportkredietgarantie (ekg).
 - c. DGGF en DTIF.
 - d. Groendekking.
 - e. Investeringsverzekering.
 - f. Koersrisicoverzekering
 - g. Leaseverzekering.
 - h. Omzetpolis Opkomende Markten (OOM).
 - i. Variant: aannemerijverzekering.
 - j. Variant: projectfinanciering.

Traditionele ekv instrumenten

Exporteurspolis

De verzekering dekt het risico voor de exporteur dat vanaf de fabricage of na levering niet wordt betaald door de afnemer. De polis dekt zowel politieke als economische redenen voor het uitblijven van betalingen. De exporteurspolis is geschikt voor kapitaalgoederen en dienstentransacties. Het gedekte percentage ligt tussen de 90% en 98%. De rest is het eigen risico van de exporteur. Zie ook paragraaf 2.1.1 (traditionele ekv instrumenten).

Financieringsverzekering

De verzekering dekt het risico voor de bank dat de kredietnemer de verschuldigde betalingen niet, niet geheel of met grote vertraging verricht. Zie ook paragraaf 2.1.1 (traditionele ekv instrumenten).

Liquiditeitsverruimende instrumenten

(Zelfstandige) Contragarantie

De (zelfstandige) contragarantie beschermt de bank tegen het opvragen van garanties. De Staat betaalt de garantie stellende bank binnen 10 dagen ongeacht of er sprake is van terechte of onterechte opvraging, zodat de bank niet langer het werkkapitaal van de exporteur hoeft te belasten. Indien het fabricatie- en kredietrisico van onderliggend exportcontract niet wordt verzekerd wordt het product 'Zelfstandige Contragarantie' genoemd. Eventueel uitgekeerde schade wordt verhaald op de exporteur. De reden dat exporteurs kiezen voor een zelfstandige contragarantie, dus zonder garantieverzekering, is dat ze er volledig op vertrouwen dat de rechthebbende niet ten onrechte een garantie zal inroepen, bijvoorbeeld omdat de exporteur reeds vaker zaken heeft gedaan met de rechthebbende. De zelfstandige contragarantie dient dan vooral voor het voorkomen van kredietbeslag bij de bank van de exporteur en dekt voor de bank enkel het recht opvragen van de garantie – in de praktijk doorgaans samenhangend met de continuïteit van de exporteur.

Directe garantie

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

Garantieverzekering, aanvullende dekking en zelfstandige garantiedekking

Bij exporttransacties komt het vaak voor dat een afnemer een garantie verlangt; het gaat doorgaans om inschrijvings-, vooruitbetalings-, retentie- of onderhoudsgaranties. Een bank stelt dit soort garanties voor de afnemer. Indien de afnemer een garantie inroept moet de bank deze binnen een betalingstermijn betalen zonder dat wordt getoetst of de afnemer terecht een beroep heeft gedaan op de garantie. Daarom zal een bank dit soort garanties doorgaans in mindering brengen op de kredietruimte (het werkkapitaal) van de exporteur. Een garantieverzekering verzekert de exporteur tegen het onterecht opvragen van een in zijn opdracht gestelde garantie door de begunstigde van de garantie of diens bank. Uitgekeerde schade zal worden verhaald op de buitenlandse afnemer. Indien tegelijkertijd het fabricatie- en kredietrisico van onderliggend exportcontract wordt verzekerd wordt de garantieverzekering ook 'aanvullende dekking' genoemd. Zonder dekking van het fabricatie- en kredietrisico van onderliggend exportcontract wordt het product 'zelfstandige garantiedekking' genoemd.

(Zelfstandige) Werkkapitaaldekking

Deze verzekering dient voor het geval dat een exporteur voor een exporttransactie werkkapitaal nodig heeft maar geen exportfinanciering. De werkkapitaaldekking kan in dat geval het risico afdekken dat de exporteur niet in staat is het verschaft werkkapitaal terug te betalen aan de bank. Deze dekking kan aanvullend verstrekt worden aan een verzekering van betalingsrisico's uit hoofde van de onderliggende exporttransactie, of los hiervan (zelfstandige werkkapitaaldekking). Dit product wordt evenals de zelfstandige contragarantie en de *Fair Calling Facility* vaak – maar niet uitsluitend – gebruikt door het mkb.

Fair Calling Facility

De *Fair Calling Facility* is een combinatie van een contragarantie en een garantieverzekering voor het geval er geen kapitaalgoederen- of aannemerijpolis is afgesloten. Hiermee is het risico afgedekt dat een garantie terecht wordt ingeroepen – de schade wordt verhaald op de exporteur – of onterecht – de schade wordt verhaald op de afnemer.

Overig

Commercial Interest Reference Rate (CIRR)

In internationaal verband zijn afspraken gemaakt over de minimumrente die in rekening moet worden gebracht bij exportfinanciering tegen vaste rente: de zogeheten CIRR. De CIRR heeft als doel om oneerlijke concurrentie op basis van rentetarieven tegen te gaan. Nederland kent sinds 2018 een CIRR-loket. Nederland heeft hiervoor gekozen omdat banken doorgaans geen langlopende exportkredieten aanbieden tegen een vaste rente, terwijl bedrijven aangaven wel behoefte te hebben aan deze mogelijkheid. Bovendien boden andere OESO-landen al langere tijd een CIRR-loket aan, zodat de invoering van een Nederlands CIRR-loket belangrijk was voor de borging van een gelijk speelveld.

De CIRR kan op twee manieren worden ingezet. Een deel van de OESO-landen doet dit door zelf als overheid financiering aan te bieden tegen een vaste rente (*direct lending*). Een ander deel werkt via herfinanciering. Daarbij voorziet een overheid een bank van financiering voor een exportkrediet tegen CIRR, of een overheid vergoedt het verschil tussen het CIRR-tarief dat een buitenlandse afnemer betaalt en de financieringskosten van de bank. Nederland heeft gekozen voor een vorm van herfinanciering, en garandeert deze financiering via de twee sectorbanken BNG Bank en NWB Bank met een ekg. De exportbank behoudt daarbij zijn commerciële risico, maar wordt niet meer geconfronteerd met het financieringsrisico. Voor de risicobeheersing voor de Staat als exportkredietverzekeraar is het van toegevoegde waarde als banken, die altijd een eigen risico hebben bij ekv-gedekte leningen, zelf een kredietbeoordeling moeten opstellen.

Exportkredietgarantie (ekg)

In de nasleep van de financiële crisis waren er signalen dat het moeilijker werd om aan krediet te komen. Daarom is in 2009 de ekg toegevoegd aan het ekv-instrumentarium. Deze garantie stelt een bank in staat om goedkope financiering aan te trekken voor het verstrekken van een exportkrediet, doordat de Staat aan de investeerder die deze financiering verschaft aan de bank garandeert dat deze herfinanciering van het exportkrediet wordt afgelost en betaald. Hiermee krijgt het exportkrediet voor de investeerder kenmerken van een staatsobligatie. De ekg kan alleen worden afgenomen indien het onderliggende exportkrediet is verzekerd met een financieringsverzekering. De ekg dekt vervolgens 100% van het restrisico voor de investeerder af dat de bank tussen het moment dat de buitenlandse debiteur een betaling doet en het moment dat deze betaling moet worden doorgesluisd naar de investeerder in betalingsproblemen komt. Het onderliggende risico zit bij de ekg dus in de onderliggende lening die gedekt is. Het additionele risico is beperkt tot één dag voor één betalingstermijn. Andere landen hanteren dezelfde procedure. Op basis van de beleidsdoorlichting van 2014 is besloten om de ekg te continueren. De ekg is uitvoerig toegelicht in de beleidsdoorlichting van 2014.

DGGF en DTIF

Deze instrumenten vallen niet onder begrotingsartikel 5 maar onder Begroting XVII voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking. Via het Dutch Good Growth Fund (DGGF) wordt internationale financiering aangeboden gericht op ontwikkelingslanden. Enerzijds richt het fonds zich op de Nederlandse export en investeringen (van voornamelijk mkb) naar ontwikkelingslanden. Anderzijds richt het fonds zich op de lokale bedrijvigheid in de ontwikkelingslanden zelf. Vanuit het Dutch Trade & Investment Fund (DTIF) wordt (onder meer) financiering verschaft aan bedrijven die exporteren. Ook dekt DTIF betalingsrisico's en kunnen garanties worden afgedekt tegen het risico dat de afnemer ze onterecht opvraagt.

Groendekking

Groendekking is voor Nederlandse exporteurs die willen investeren in nieuwe groene technologieën of productiecapaciteit voor groene kapitaalgoederen of projecten. Deze exporteurs willen anticiperen op de energietransitie, enerzijds om hun voorsprong door innovatief aanbod te behouden of anderzijds om die uit te bouwen. Veel groene technologieën moeten nog een plek op de markt veroveren, waardoor het soms lastig is om zo'n groene investering gefinancierd te krijgen. Met de Groendekking worden exporteurs geholpen om financiering voor investeringen in het ontwikkelen of opschalen van groene kapitaalgoederen of projecten gerealiseerd te krijgen.

Investeringsverzekering

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

Koersrisicoverzekering

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

Omzetpolis Opkomende Markten (OOM)

In maart 2019 is FIN in samenwerking met ADSB en de private tak van Atradius een pilot van 1,5 jaar gestart met als doel het ontwikkelen van een nieuw product voor het in verzekering nemen van kortlopende betaalrisico's die privaats onverzekerbaar zijn: de OOM. Met de OOM werd het voor exporteurs mogelijk dekking te verkrijgen bij de uitvoer van bijvoorbeeld consumentengoederen naar opkomende landen. Anders dan bij de reguliere ekv, waarbij een verzekering telkens op basis van één specifieke transactie met één specifieke debiteur wordt gesloten, werd onder de OOM alle omzet van een exporteur in een opkomend land verzekerd. Door een beperkt aantal polissen, onder andere als gevolg van de COVID-19 crisis, beperkte marketing maar ook product-technische beperkingen, is in augustus 2020 gekozen om de pilot met een jaar te verlengen. Per 1 januari 2022 is de pilot beëindigd, omdat de kosten niet voldoende opwogen tegen de kosten. Het is niet voldoende bewezen dat de noodzakelijke uitvoeringskosten en het verhoogde kredietrisico uit de opbrengsten gefinancierd zouden kunnen worden, waardoor is besloten om de OOM niet structureel op te nemen in het ekv-instrumentarium.

Variant: aannemerijverzekering of verzekering uitvoering van werken

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

Variant: Domestic Cover Regeling (binnenlandse dekking)

Geen categorie verzekeringsproducten maar wel een belangrijke regeling om te benoemen is de *Domestic Cover* Regeling. Door deze regeling kan ADSB/de Staat risico op in Nederland gevestigde partijen hebben uitstaan wanneer de transactie een nadrukkelijke link met export heeft. De regeling kan worden toegepast wanneer een Nederlandse exporteur een goed levert aan een buitenlandse dochter van een Nederlandse moeder die daar vervolgens voor garant staat. De regeling kan ook worden toegepast wanneer een Nederlandse exporteur een goed levert aan een Nederlandse afnemer die haar inkomsten grotendeels in het buitenland genereert. In beide gevallen is de risicobeoordeling hetzelfde als bij de andere ekv zaken, al wordt aangenomen dat het politiek risico op Nederland net als in de andere hoge-inkomens OESO-landen en eurolanden afwezig is. De Participanten van de *Arrangement* hebben afgesproken dat voor politieke risico's op deze landen géén premie wordt berekend vanwege deze aanname.

Variant: projectfinanciering

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

Bijlage 5. Beleidswijzigingen ekv-instrumentarium

Deze bijlage geeft een overzicht van alle beleidswijzigingen van het ekv-instrumentarium tussen 2016 t/m 2021. Hierbij wordt ingegaan op nieuwe en aangepaste producten, de dienstverlening aan het mkb en de COVID-19 crisismaatregelen.

Nieuwe en aangepaste producten

Opening CIRR-loket

Sinds 28 maart 2018 kent Nederland net als vrijwel alle andere landen die zich houden aan de internationale afspraken uit de *Arrangement* een CIRR-loket. Exportkredieten worden meestal verstrekt tegen variabele rentes. Het kan echter ook met vaste rentes, waarvoor internationale minimumrentes zijn vastgesteld. Veel landen hebben daarom een loket ondergebracht bij of dichtbij de centrale overheid, waar exporteurs kunnen aankloppen voor exportkredieten tegen een vaste rente.

Daarom heeft Nederland met behulp van de reeds bestaande exportkredietgarantie in samenwerking met de sectorbanken BNG Bank en NWB Bank een CIRR-loket opgezet dat in 2018 van start is gegaan. Deze sectorbanken kunnen doordat hun kredietwaardigheid (AAA-rating) vergelijkbaar is met de Nederlandse staat goedkoop middelen aantrekken op de kapitaalmarkten. Banken ('exportbanken') die een exportkrediet willen verlenen tegen een vaste rente (in euro's of US-dollars) kunnen dit bij de aanvraag van een ekv melden en krijgen dan een toezegging dat financiering voor de exportbank beschikbaar is. Bestemmingsland, aard van het product of het gevraagde bedrag zijn niet relevant. Indien de lening inderdaad wordt verstrekt tegen een vaste rente kunnen beide sectorbanken het leningbedrag financieren aan de exportbank, die daarmee zijn commercieel risico behoudt maar niet meer geconfronteerd wordt met het financieringsrisico. De staat garandeert de financiering door de sectorbanken met een exportkredietgarantie.

Wijziging CIRR-loket

Tot medio 2020 hadden Nederlandse exporteurs nog geen gebruik gemaakt van het CIRR-loket. Dit had waarschijnlijk te maken met de rentes op de kapitaalmarkt en mogelijk ook met het feit dat het Nederlandse CIRR-loket relatief duurder is dan buitenlandse loketten. Dat is een bijgevolg van het feit dat de financiering in Nederland door de twee (commercieel opererende) sectorbanken wordt verstrekt, terwijl in andere landen een overheidsloket bestaat waar de overheid vaak bereid is om zonder vergoeding risico's te nemen. Al enige tijd wordt internationaal onderhandeld over het aanscherpen van de voorwaarden waartegen overheidsloketten CIRR-financiering mogen aanbieden, zodat het internationale speelveld gelijkwaardiger wordt.

In 2020 zijn er een aantal wijzigingen doorgevoerd naar aanleiding van gesprekken met de export- en sectorbanken, alsmede de Nederlandse Vereniging van Banken. De wijzigingen betroffen onder andere het verlagen van de tarieven waartegen de exportbanken financiering konden ophalen, waardoor het uiteindelijke tarief dat de exportbank in rekening brengt daalt en doorgaans dichter bij het minimumtarief komt. Dit heeft een verbetering in de concurrentiepositie van Nederlandse exporteurs tot gevolg. Het tarief dat de sectorbanken in rekening brengen kent overigens een ondergrens van nul, aangezien dit gebruikelijk is bij exportfinancieringen en interbancaire financieringen.

Verder boden de herziene afspraken in 2020 met de sectorbanken de mogelijkheid om het CIRR-tarief vooruitlopend op het starten van de lening gedurende vier kalendermaanden vast te zetten. Ten slotte is de herfinancieringsdocumentatie versimpeld, zodat er slechts één standaardovereenkomst tussen de exportbanken en de sectorbanken hoeft te worden gesloten.

Box bijlage 5: Vaste of variabele rentes en de CIRR

Exportkredieten worden doorgaans verstrekt tegen variabele rentes. In de Nederlandse ekv-praktijk zien we vaste rentes voornamelijk wanneer betaling plaatsvindt met zogeheten *wisselfinanciering*. Dergelijke betalingsstructuren (*supplier credits*) kennen meestal een minder lange looptijd dan *buyer credits* waarbij een bank optreedt als financier. Met de historisch gezien lage rentes op de internationale kapitaalmarkten van de laatste jaren is het verklaarbaar dat debiteuren/lening nemers een voorkeur hebben voor variabele rentes, die normaal gesproken lager zijn dan vaste rentes (bij een oplopende rentecurve). Als de stijgende rentetrend doorzet, worden vaste rentes aantrekkelijker.

Vaste rentes bij een ekv moeten minimaal gelijk zijn aan de CIRR. De CIRR wordt vastgesteld door de OESO aan de hand van rentes op staatsobligaties. De CIRR wordt voor alle gangbare valuta vastgesteld in een aantal looptijden. De rentes voor deze looptijden worden vastgesteld door een aantal recente waarnemingen voor staatsobligaties te nemen en daar een opslag bij op te tellen. Voor de eurozone wordt gekeken naar het gemiddelde van de drie best presterende staatsobligaties.

De CIRR is niet alleen aantrekkelijk wanneer sprake is van een stijgende rentetrend, maar ook indien de lening nemer een voorkeur heeft voor vaste en dus voorspelbare financieringskosten. Voor overheden kan dit bijvoorbeeld makkelijker budgetteren zijn, maar ook voor commerciële lening nemers die graag vaste, planbare kasstromen hebben kan de CIRR een oplossing bieden.

Verbetering dienstverlening mkb

Aanvraagformulier, intakeformulier en interne procedures

In 2018 heeft ADSB in overleg met de staat een aantal maatregelen genomen om de toegang tot de ekv te vereenvoudigen en te verbeteren, met name voor het mkb. Een belangrijke verbetering is dat het aanvraagformulier vergaand is vereenvoudigd en verduidelijkt. Voor exporteurs die minder bekend zijn met de verschillende instrumenten is bovendien een intakeformulier ontwikkeld, waarmee aan de hand van een aantal eenvoudige vragen kan worden vastgesteld of een exporteur geholpen is met een van de producten die via ADSB worden aangeboden. Binnen ADSB is verder een acceptatieteam opgericht dat zich vooral richt op nieuwe klanten en het mkb. Daarnaast zijn ook een aantal maatregelen genomen die de doorlooptijden van aanvraagprocedures moeten verkorten. Bij een aanvraag staat de beoordeling van de kredietwaardigheid van de afnemer/debiteur centraal. De reden hiervoor is dat het belangrijkste risico dat met de ekv wordt verzekerd het betalingsrisico is dat wordt gelopen op de buitenlandse partij. De procedure die daarvoor wordt gehanteerd is sinds 2018 vereenvoudigd. De financiële situatie van een afnemer kan aan de hand van een aantal kernprestatie-indicatoren snel in kaart wordt gebracht, en nadere analyse is alleen nodig indien deze indicatoren niet aan drempelwaardes voldoen. Daarnaast zijn de interne procedures binnen ADSB vereenvoudigd en versneld.

Verbeterde toegang Fair Calling Facility en Zelfstandige contragarantie

De staat is bereid om met de ekv risico's te verzekeren indien daarmee een exporttransactie mogelijk wordt gemaakt die zonder die verzekering niet tot stand komt. De belangrijkste redenen waarom risico's niet op de markt verzekerd kunnen worden zijn de looptijd van een lening, de kredietwaardigheid van de buitenlandse afnemer of de omvang van het bedrag. Bij transacties van het mkb spelen dit soort zaken meestal in mindere mate. De bedragen zijn veelal kleiner en daardoor komt het minder vaak voor dat de buitenlandse afnemer een (langlopend) krediet nodig heeft voor de aanschaf van het Nederlandse product of de Nederlandse dienst. De traditionele ekv – kapitaalgoederen- of aannemerijverzekering en financieringsverzekering – voorziet daarom minder in de behoefte van het mkb, maar is uiteraard wel beschikbaar indien nodig.

Sinds 2013 wordt om beter te voorzien in de behoeften van het mkb daarom ingezet op het aanbieden van de *Fair Calling Facility* en de zelfstandige werkkapitaaldekking, en sinds 2014 ook de zelfstandige contragarantie. Samen worden deze aangeduid met de term liquiditeitsverruimende instrumenten, omdat ze kunnen voorzien in de behoefte aan werkkapitaal. Deze instrumenten zijn voor alle exporteurs beschikbaar maar worden vooral gebruikt door het mkb. In 2018 is een belangrijke maatregel genomen om het voor exporteurs eenvoudiger te maken om van deze liquiditeitsverruimende instrumenten gebruik te maken en vooral om sneller duidelijkheid te krijgen. Voorheen werd voor elke aanvraag een nieuwe toetsingsprocedure doorlopen, maar sinds 2018 kan voor klanten die regelmatig een aanvraag indienen één keer een beoordeling worden opgesteld aan de hand van de meest recente jaarcijfers. Vervolgens kan voor een jaar een limiet worden afgegeven; tot het bedrag van de limiet kan een aanvraag snel worden gehonoreerd. Deze en de in de vorige paragraaf beschreven maatregelen geven invulling aan de motie Slootweg c.s.¹⁵⁰ en de motie Teeven¹⁵¹.

Omzetpolis Opkomende Markten (OOM)

Medio 2019 is de OOM gelanceerd in de vorm van een pilot van 1,5 jaar met een maximum van EUR 100 miljoen. Voor Nederlandse exporteurs waren er niet altijd mogelijkheden op de private verzekeringsmarkt om dekking te krijgen voor kortlopende betalingsrisico's bij de uitvoer van bijvoorbeeld consumentengoederen naar opkomende landen. Anders dan bij de reguliere ekv, waarbij een verzekering telkens op basis van één specifieke transactie met één specifieke debiteur wordt gesloten, werd onder de OOM alle omzet van een exporteur in een opkomend land verzekerd. Om zeker te stellen dat de OOM aanvullend aan de markt zou zijn, werd alleen dekking geboden op landen die een zogeheten *non-investment grade-rating*¹⁵² hebben. Uit onderzoek van ADSB leek het dat zowel bij grote, middelgrote als kleine Nederlandse exporteurs behoefte bestond aan de OOM. Een voorbeeld zou de levering van melkpoeder van een producent aan meerdere afnemers in het buitenland kunnen zijn.

Door de volledige omzet te verzekeren werd voorkomen dat een klant alleen de slechte risico's verzekert en goede risico's zelf houdt. Dit bevordert de risicospreiding binnen de portefeuille. De OOM is beschikbaar gesteld voor alle Nederlandse exporteurs, mits ten minste 20% van de jaaromzet van de exporteur in Nederland gerealiseerd wordt. De premie die in rekening wordt gebracht moest kostendekkend zijn. De OOM zou ook de Nederlandse concurrentiepositie versterken, aangezien meerdere omringende landen een vergelijkbaar product hebben.

Tot medio 2020 waren er slechts twee polissen afgegeven, wat lager was dan verwacht. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat het product relatief onbekend was binnen de doelgroep door beperkte marketing. Daarnaast speelt de COVID-19 crisis een rol, waardoor de economische omstandigheden in de wereld verslechterd waren. Ook heeft de COVID-19 crises een grote impact gehad op de beschikbare capaciteit bij Atradius. Om die reden is de pilot verlengd tot eind 2021. Per 1 januari 2022 is de pilot OOM beëindigd en besloten om de OOM structureel niet op te nemen in het ekv-instrumentarium. Het is onvoldoende bewezen dat de noodzakelijke uitvoeringskosten en het verhoogde kredietrisico uit de opbrengsten gefinancierd zouden kunnen worden. Bovendien is het gebruik gedurende de gehele (verlengde) pilot beperkt gebleven met een totaal van 13 polissen. De nog bestaande polissen zullen doorlopen in 2022.

Binnenlandse dekking

De doelstelling van het ekv-beleid is het bevorderen van export. Soms komt daarbij de vraag op of een transactie al dan niet kwalificeert als export. Eigendomsverhoudingen bij bedrijven of de verspreiding van productielocaties kunnen dergelijke vragen oproepen. De internationale regels bieden hierover geen duidelijkheid, want die bevatten geen definitie van het begrip export. In 2019 zijn de mogelijkheden om ekv-dekking te verkrijgen in dit soort situaties voor Nederlandse bedrijven verruimd. Aanleiding was dat in de praktijk bleek dat omringende landen een ruimere definitie

¹⁵⁰ Nummer KST26485269 met kenmerk 26485, nr. 269.

¹⁵¹ Dossier 34300-XVII nr. 67.

¹⁵² Dat wil zeggen een externe creditfabricatie rating van BB⁺ of slechter.

hanteren, zodat Nederlandse bedrijven nadeel ondervonden. Dit bleek heel concreet toen bij ADSB een verzoek tot herverzekering van een buitenlandse exportkredietverzekeraar binnenkwam voor onderdelen van een schip. Het betreffende schip werd door een werf uit dat land verkocht aan een reder uit hetzelfde land. De nationale exportkredietverzekeraar bood daarvoor dekking, omdat de reder het schip vervolgens in het buitenland ging inzetten en de inkomsten waarmee het schip werd betaald dus uit het buitenland kwamen. Dergelijke situaties komen ook in Nederland (veelvuldig) voor, met bijvoorbeeld scheepswerven enerzijds en reders of bedrijven uit de 'natte aannemerij' anderzijds. Daarom is het beleid in 2019 verruimd: indien een Nederlands bedrijf een kapitaalgoed (of mogelijk een dienst) aanschaft bij een ander Nederlands bedrijf en vervolgens daarmee aantoonbaar buitenlandse inkomsten gaat genereren, komt een dergelijke transactie in aanmerking voor ekv-dekking. Dit geldt zowel voor de traditionele ekv (kapitaalgoederenverzekering of financieringsverzekering) als de liquiditeitsverruimende instrumenten. Net als bij de liquiditeitsverruimende instrumenten waarmee primair een binnenlands risico wordt gedekt, geldt een maximaal dekkingpercentage van 80%.

Crisismaatregelen

Verhoging gedekte percentage liquiditeitsverruimende instrumenten

Deze maatregel houdt in dat de staat tijdelijk tot 90% dekking (in plaats van tot 80%) kon bieden op de liquiditeitsverruimende instrumenten. Het bieden van 90% dekking werd toegestaan door de tijdelijke staatssteunkaderregeling¹⁵³ in het kader van COVID-19 die de Europese Commissie op 19 maart 2020 heeft aangenomen.

In 2020 zijn er 41 aanvragen voor een verhoging gedekt percentage liquiditeitsverruimende instrumenten gedaan door exporteurs. Een voorbeeld van een transactie die mede door middel van deze maatregel van de grond is gekomen is de levering van kassen aan een land in het Midden-Oosten. De kassen dienen om de economie ter plaatste te diversifiëren.

Dekking op kortlopende exportkredieten

Vanwege het stilvallen van de private markt voor exportkredieten met een looptijd van korter dan twee jaar heeft de staat in 2020 besloten tijdelijk dekking te bieden op kortlopende exportkredieten. Hiermee was vooral de Nederlandse export op hoge inkomenslanden (EU en OECD) geholpen. Normaal gesproken kan de staat deze kortlopende exportkredieten niet in verzekering nemen, omdat dit in strijd is met de Mededeling Kort. Deze Mededeling staat niet toe om transacties te verzekeren met een risicoduur van minder dan 24 maanden naar de "marketable risk countries". Dit zijn alle EU-lidstaten en een groot deel van de andere OESO-landen. De bijbehorende mededeling is tot eind 2021 aangepast. Daarmee bood de Europese Commissie EU-lidstaten de mogelijkheid om tijdelijk korte termijn exportkrediet te verlenen aan landen die normaal als 'marktbaar' beschouwd worden.

In 2020 zijn er twaalf aanvragen gedaan door exporteurs die gebruik willen maken van de tijdelijke dekking op kortlopende exportkredieten. Een voorbeeld van een transactie die mede door middel van deze maatregel van de grond is gekomen, is de levering van medische apparatuur ter bewaking van vitale functies van coronapatiënten aan ziekenhuizen in een Oost-Europees land.

Indirecte export

Met het in verzekering nemen van transacties die indirect export gerelateerd zijn trachtte de staat niet alleen exporteurs zelf (waar de ekv direct voor bedoeld is) maar ook hun toeleveranciers te kunnen beschermen tegen de negatieve gevolgen van COVID-19 op de handel. Eind 2020 waren er drie aanvragen gedaan door exporteurs die gebruik willen maken van de tijdelijke dekking op indirecte export.

¹⁵³ C(2020) 1863.

Maatwerk binnen het landenbeleid

Door maatwerk aan te bieden binnen het landenbeleid beoogde de staat exporteurs extra ruimte te bieden om export te generen. Het bieden van maatwerk binnen het landenbeleid kan onder meer inhouden dat de Staat kan besluiten een transactie op de overheid van een land te accepteren terwijl het landenplafond wordt overschreden. Landenplafonds zijn onderdeel van het interne risicokader, en vloeien niet voort uit internationale regelgeving. De maatregel hield overigens niet in dat het duurzaam leenbeleid op landen die (ernstige) schuldhoudbaarheidsproblemen hebben of landen waar sancties voor gelden, heroverwogen werd.

Een voorbeeld van een transactie die mede door middel van deze maatregel van de grond is gekomen betreft een infrastructureel project in een Afrikaans land dat een positief effect zal hebben op het economisch herstel van dit land.

Bijlage 6. Vragenlijst van de interviews aan exporteurs

In het kader van paragraaf 5.1 (ondersteuning vraag bedrijfsleven) heeft EKI negen interviews afgenomen met diverse exporteurs en één interview met een werkgeversbelangenorganisatie. Er is een selectie gemaakt op basis van gebruik en bekendheid met de ekv, bedrijfsomvang en type transactie (groen/niet groen). De interviews hebben plaats gevonden op locatie met altijd twee medewerkers van FIN. De interviews waren semigestructureerd om meer kleur te geven aan de diverse onderwerpen.

De vragenlijst is van te voren gedeeld en was als volgt:

1. Hoe ervaart u het gebruik van de ekv?
2. In hoeverre sluit het productenassortiment van ADSB aan op de (export)behoeften van uw organisatie?
 - a. Heeft u een voorbeeld van wanneer de ekv goed werkte?
 - b. Heeft u ook een voorbeeld van wanneer de ekv niet werkt?
 - i. Wat zou er moeten veranderen volgens u?
 - ii. Hoe heeft u het toen opgelost?
 - iii. Zijn er toen private partijen geweest die in zijn gestapt?
3. Wat mist u in het productassortiment?
 - a. Wat lukt u nu niet met de ekv?
 - b. Zijn er aanvullende productbehoeftes?
4. Maakt u gebruik van ekv gerelateerde verzekeringsproducten op de private markt?
5. In welke mate werkt ADSB volgens u aanvullend aan de private verzekeringsmarkt?
6. Wat zijn de afwegingen om ADSB *cover* uit te nemen?
 - a. Was een deel van de transacties zonder ADSB *cover* ook doorgestaan?
7. Hoe is de informatievoorziening vanuit de banken?
8. In hoeverre ervaart u concurrentie van OESO landen en niet-OESO landen?
 - a. Kunt u daarbij aangeven of en aan welke aspecten van de financiering of producten van exportkredietverzekeraars dit gerelateerd is?
9. Maakt u weleens gebruik van de producten van andere exportkredietverzekeraars? Zo ja, welke en hoe zijn de ervaringen?
10. Indien toepasbaar, bij welke transacties/producten is de premie van ADSB een bottleneck?
11. Ervaart u voldoende *risk "appetite"* bij ADSB voor uw exportcover behoeftes?
12. Hoe ervaart u de ondersteuning vanuit ADSB tijdens wijzigingen van de polis?
13. En bij claims of conflicten (bij afnemers of in het land van levering)?
14. Hoe verliep de afwikkeling?

Vooraf was aangegeven dat het interview maximaal één uur duurt, maar in de praktijk bleek dit vaker anderhalf uur. De interviews zijn niet opgenomen en de aantekeningen zijn anoniem verwerkt. In paragraaf 5.1 zijn kort de resultaten van het interview beschreven met enkele bevindingen.

Bijlage 7. Uitkomsten enquêtes en interviews over additionaliteit

Uitkomsten enquêtes onder exporteurs en financiers

In het kader van deze beleidsdoorlichting is een enquête onder exporteurs en financiers uitgezet om een beeld te krijgen van de additionaliteit van de ekv. De uitkomsten moeten met voorzichtigheid worden geïnterpreteerd. Ten eerste is de respons te laag om representatief te zijn; er hebben 51 van de 250 benaderde bedrijven gereageerd en 3 van de 33 banken en financiers. Ten tweede hebben klanten een belang bij het bestaan van de ekv en dit kan de antwoorden hebben beïnvloed. Hieronder zijn de uitkomsten samengevat.

Exporteurs

Van de exporteurs geeft een derde aan dat ekv-gedekte transacties niet op dezelfde wijze zouden zijn doorgedaan zonder dekking van ADSB. Bijna de helft van de exporteurs geeft aan dat sommige transacties wel waren doorgedaan en sommigen niet. Slechts 2% van de exporteurs geeft aan dat alle transacties ook zonder dekking van ADSB op dezelfde wijze zouden zijn doorgedaan.¹⁵⁴

Van de exporteurs heeft 35% geprobeerd om de door ekv gedekte transacties bij een private verzekeraar te verzekeren. De voornaamste reden om daar uiteindelijk geen verzekering af te nemen, is dat de transactie niet in aanmerking kwam vanwege het hoge risico (39%). Daarnaast geven exporteurs als redenen met name aan dat de acceptatievoorwaarden te streng waren (17%), de premie te hoog was (9%), of dat de uitsluitingsgronden niet relevant waren (22%). Van de exporteurs die niet geprobeerd hebben de door ekv gedekte transacties bij een private verzekeraar te verzekeren, geeft 59% hiervoor als reden aan dat het beleid van de verzekeraar al bij hun bekend was en 19% dat men volgens de bank alleen terecht kon bij ADSB. Van de exporteurs die al bekend zijn met het beleid van de private verzekeraar, geeft het grootste deel aan dat hun transacties niet in aanmerking kwamen voor private verzekering vanwege het hoge risico.

Van de exporteurs geeft 4% aan weleens een transactie te hebben stopgezet of niet te zijn aangegaan omdat een andere transactie met ekv-dekking voor hen aantrekkelijker was.

Financiers

Alle financiers geven aan dat de ekv belangrijk is geweest voor de beslissing om transacties te financieren in de periode 2016 t/m 2021. Twee van de drie financiers geven bovendien aan dat alle door hen gefinancierde ekv-gedekte transacties zonder ekv niet hadden plaatsgevonden, terwijl één financier aangeeft dat dan een deel van de transacties niet had plaatsgevonden.

Uitkomsten interviews exporteurs

In het kader van deze beleidsdoorlichting zijn interviews gehouden onder 9 exporteurs. Hierin is ook gesproken over additionaliteit. De exporteurs geven in de interviews aan de ekv als aanvullend aan de markt te ervaren. Ook mkb exporteurs geven aan dat zonder ekv-dekking minder transacties doorgang hadden gevonden en dat deze ook kleiner zouden zijn geweest in omvang.

Diverse exporteurs hebben ook contact met private verzekeraars, maar private alternatieven zijn niet altijd passend voor een transactie door de voorwaarden en/of de minder uitgebreide dekking. Er zijn daarentegen ook exporteurs die soms bewust kiezen voor de private markt omdat deze doorgaans sneller is in afwikkeling. Dit geldt met name voor kleinere transacties of met een snelle doorlooptijd. Private dekking aanvragen is vaak minder complex waardoor processen sneller zijn en er wordt minder streng gekeken.

Uitkomsten interviews private verzekeringsmarkt

In het kader van deze beleidsdoorlichting zijn interviews afgenomen met verschillende partijen uit de private verzekeringsmarkt om een beeld te krijgen van de aanvullendheid van de ekv aan de private markt. Naast de grote verzekeraars Atradius, Coface en Allianz Trade (lokale en Londense

¹⁵⁴ 16% van de verzekeraars weet het niet.

tak), zijn ook Mercury, Nexus en Credendo ondervraagd.¹⁵⁵ Aan deze partijen is gevraagd wat voor soort risico's zij verzekeren en of ADSB volgens hen aanvullend aan de private markt opereert. Daarnaast is met Finance & Insurance gesproken, een intermediair op het gebied van kredietverzekeringen. Deze partij zet risico's met name weg op de Lloyd's markt, maar het komt ook voor dat risico's worden weggezet bij de private tak van Atradius, Allianz en Coface.

Dekking individuele transacties

Van de 6 ondervraagde private verzekeraars bieden 5 verzekeraars naast omzetpolissen ook verzekering aan voor individuele transacties. Vaak bestaat voor de verzekering van grotere en complexere transacties een speciale unit bij de verzekeraar. Deze unit bevindt zich niet altijd in Nederland. Als lokale kantoren onvoldoende dekking kunnen bieden, kunnen ze doorverwijzen naar deze internationale units.

Omvang van transacties

Verzekeraars variëren in de maximale bedragen die zij verzekeren. Hiervoor worden bedragen genoemd tot 5, 40, 80, 100 en 120 miljoen. Het verzekeren van dergelijke grote bedragen komt niet veel voor en is alleen mogelijk voor zeer goede risico's. Twee verzekeraars die zeer hoge maximale bedragen noemen, geven aan dat het gemiddelde meer rond de 15 miljoen ligt of dat transacties rond de 10 miljoen al uitzonderlijk zijn. Over de Londense markt geven twee verzekeraars aan dat de mogelijkheden hier groot zijn omdat de risico's in partnerships met andere verzekeraars kunnen worden gedeeld. Eén verzekeraar geeft daar bijvoorbeeld over aan dat zij soms voor 2% participeren in een transactie en soms voor 25%. De intermediair geeft aan dat zij op de Lloyd's markt zelfs eens een transactie hebben weggezet van 230 miljoen. De gemiddelde transactie waarvoor zij bemiddelen bedraagt echter rond de 15 tot 20 miljoen.

Risicoduur

Ook verschillen verzekeraars sterk in de maximale risicoduur die kan worden verzekerd. Hiervoor worden maximale termijnen genoemd van 2, 3, 5, 15 en 20 jaar. Ook hier is een lange risicoduur eerder uitzondering dan regel. Door twee verzekeraars die een zeer hoge maximale duur benoemen, wordt aangegeven dat het gemiddelde eerder 5 jaar is of dat het gros van de transacties een risicoduur heeft tussen de 3 en 10 jaar. Eén verzekeraar geeft aan dat Lloyd's een risicoduur van 20 jaar kan verzekeren, maar dat 10 jaar meer de standaard is. De intermediair geeft aan dat op de private markt doorgaans geen risicoduur wordt verzekerd van meer dan 8 jaar. Voor transacties met een duur van 10 jaar verwijst hij klanten naar ADSB.

Onderscheid tussen debiteurlanden

Veel verzekeraars maken onderscheid op basis van het land van de debiteur. Zo zijn er bepaalde landen die verzekeraars niet bedienen en hangt de acceptatie af van het kredietrisico van een land. Daarbij geeft één verzekeraar aan dat sprake is van landenplafonds die afhankelijk zijn van de rating van het land. Ook geven sommige verzekeraars aan dat de maximale omvang van transacties lager is voor *emerging markets* of landen met een slechte rating. Maxima die hiervoor worden genoemd liggen op 10 en 15 miljoen. Dit ligt in één geval op maar 1/12 van de maximale omvang die geldt voor de beste risico's. Ook geeft één verzekeraar aan dat de risicoduur afhankelijk is van het land van de debiteur; in ontwikkelingslanden is de maximale risicoduur een stuk lager dan in westerse landen. De intermediair geeft aan dat ADSB en de private markt vergelijkbaar zijn in de landen die ze verzekeren; private verzekeraars zitten volgens hem wel vaker vol op landen met koper en olie omdat daar veel gebruik wordt gemaakt van de capaciteit van de private markt.

Effect van schokken in de economie

Alle verzekeraars en de intermediair geven bovendien aan dat de *risk appetite* afneemt tijdens een recessie en dat de exposure dan daalt. Dit is ook te zien geweest tijdens de financiële crisis van 2008 en tijdens COVID-19. Eén verzekeraar geeft hierover aan dat de overlap die nu bestaat tussen

¹⁵⁵ Met Nexus en Credendo worden nog gesprekken ingepland. Daarnaast wordt ook nog een gesprek met één van de grote brokers ingepland. De enquête wordt niet gebruikt omdat hier oververtegenwoordiging van bepaalde verzekeraars in kan zitten doordat meerdere mensen van één verzekeraar de enquête hebben ingevuld.

de business van ADSB en private verzekeraars komt door de huidige tijdsgeest waarin het goed gaat met de economie; in een recessie zullen verzekeraars weer minder oppakken waardoor minder sprake zal zijn van overlap.

Klanten

Alle verzekeraars verzekeren transacties met zowel publieke als private kopers. Een deel van de verzekeraars geeft wel aan dat de *appetite* voor publieke kopers minder is dan voor private kopers. Daarnaast geven twee verzekeraars aan dat het MKB of kleine bedrijven niet worden bediend. Hiervoor worden als redenen genoemd dat dit hogere risico's zijn en dat ze meer tijd en energie kosten. Ook geeft een verzekeraar aan dat hoewel zij alle bedrijven bedienen, het in de praktijk vaak om het grootbedrijf gaat. Tot slot geven twee verzekeraars aan dat de kans dat een transactie wordt verzekerd toeneemt met de omvang van de transactie of de grootte van het bedrijf. De intermediair geeft aan dat het mkb zich niet goed leent voor kapitaalgoedtransacties met lange betaalcondities. Exportfinanciering vindt volgens hem plaats bij transacties boven de EUR 2 miljoen en dat zijn grote bedragen voor het mkb. Ook heeft het mkb niet de ervaring om dit soort deals aan te vliegen en is er vaak onvoldoende informatie ingewonnen over klanten. De intermediair ziet dit soort transacties in de praktijk dan ook niet veel voorbij komen.

Eigen risico

Door verzekeraars wordt doorgaans een eigen risico gehanteerd van 10%. Drie verzekeraars geven aan dat het soms mogelijk is dit omlaag te brengen tot 5%. Eén verzekeraar geeft specifiek aan voor publieke kopers een eigen risico van 5% te hanteren. Een andere verzekeraar geeft aan dat het eigen risico voor transacties tot EUR 5 miljoen vaak 10 tot 15% bedraagt. De intermediair geeft aan dat bij de transacties waarbij zij bemiddelen doorgaans een eigen risico van 5% of 10% wordt gehanteerd.

Dekking risico's

Een deel van de verzekeraars geeft aan alle risico's te verzekeren, zowel commerciële als alle politieke risico's. Een deel van de verzekeraars zegt een deel van de politieke risico's uit te sluiten van de verzekering. Eén verzekeraar geeft aan dat het politieke risico minder relevant is omdat het grootste deel van de business lokaal of Europees is. De intermediair geeft aan dat in principe alle politieke risico's op de private markt kunnen worden verzekerd.

Liquiditeitsverruimende instrumenten

Van de zes verzekeraars bieden twee verzekeraars liquiditeitsverruimende instrumenten aan die vergelijkbaar zijn met die van ADSB, namelijk garanties. Er bestaan wel belangrijke verschillen. In het geval van de ekv stelt een bankgaranties voor de afnemer en dekt ADSB het risico van de bank vervolgens af. De twee private verzekeraars stellen zelfstandig garanties en er is dan dus geen tussenkomst van een bank. Beide verzekeraars bedienen met name *midcap* en grotere bedrijven. De ondergrens van de faciliteiten ligt volgens de verzekeraars op 2,5 respectievelijk EUR 3 miljoen. Eén verzekeraar geeft aan dat de gemiddelde limieten echter een stuk hoger liggen (EUR 10 tot 25 miljoen). Voor de omzet wordt door de verzekeraars een ondergrens genoemd van EUR 30 miljoen en EUR 25 tot 50 miljoen. Eén van de verzekeraars stelt bovendien alleen garanties binnen de EU; zowel aanvrager, garant en begunstigde moeten zich in de EU bevinden. De intermediair geeft aan dat private verzekeraars minder risico willen nemen op exporteurs en dit soort instrumenten daarom minder aanbieden.

Aanvullendheid van ADSB aan de private markt

Verzekeraars geven aan dat publieke exportkredietverzekeraars vitaal zijn voor de economie, maar dat er ook veel publieke exportkredietverzekeraars actief zijn op de private markt. De verzekering van individuele transacties (single risk) op de private verzekeringsmarkt is volgens een verzekeraar in de afgelopen 15 jaar enorm toegenomen.

Verzekeraars variëren in hun opvatting over de mate van aanvullendheid van ADSB aan de private markt. Eén verzekeraar geeft aan dat ADSB volledig aanvullend is aan de private markt; dit in

tegenstelling tot andere landen waar exportkredietverzekeraars de markt heel erg verstoren. Een verzekeraar geeft aan dat ADSB in hoge mate aanvullend is aan de private markt en drie verzekeraars vinden dat ADSB deels aanvullend aan de private markt opereert. Een deel van wat ADSB doet kan de private markt niet oppakken en een deel wel, stellen deze verzekeraars. Van de vier verzekeraars die ADSB deels aanvullend aan de markt vinden, geven twee verzekeraars expliciet aan dat ze geen concrete ervaring hebben met deals die worden verloren of business die wordt geschaad. Een andere verzekeraar geeft aan dat hoewel ADSB zich een klein beetje op het terrein van de private markt begeeft, zij daar absoluut geen last van hebben. Deze verzekeraar stelt ook dat het niet goed mogelijk is om alleen de risico's te verzekeren, omdat er dan een gebrek is aan risicospreiding en niet goed kan worden voldaan aan het criterium van kostendekkendheid. Ook verwacht hij dat een striktere afbakening ertoe zou leiden dat elke keer als het economisch wat minder goed gaat private verzekeraars hun hand op houden bij de overheid. De intermediair is kritisch over de aanvullendheid van ADSB aan de markt en schat in dat 75% van de transacties van ADSB van de afgelopen jaren ook op de private markt verzekerd had kunnen worden.

Drie verzekeraars geven aan dat op de Londense markt heel veel risico's te verzekeren zijn, maar dat dit geen vergelijkbaar alternatief biedt voor dekking door ADSB, omdat verzekeringen niet op dezelfde wijze worden aangeboden. Het is complexer, rommeliger en duurder dan ADSB, omdat met veel verschillende partijen moet worden samengewerkt. Het is daardoor ook moeilijker voor kleine bedrijven om toegang te krijgen tot deze markt; ze hebben hiervoor onvoldoende expertise of de grootte van de transacties is onvoldoende. Daarnaast is het eigen risico vaak groot (doorgaans 10-20%) en moeten leveranciers aan heel veel voorwaarden voldoen. Op het moment dat sprake is van een claim is het volgens één verzekeraar niet altijd duidelijk bij wie men moet zijn vanwege de vele betrokken partijen; twee verzekeraars benoemen bovendien dat uitbetaling een probleem kan worden. De overheid heeft als voordeel dat het een *one stop shop* is. Twee verzekeraars geven aan dat ze zien dat er in Londen ook aanvragen langskomen van Nederlandse bedrijven, maar het komt niet veel voor.

Verstoring van de private markt

Twee verzekeraars zijn van mening dat geen sprake is van een verstoring op de private markt. Eén van deze verzekeraars geeft aan dat het volgens hem nooit gebeurt dat ADSB deals verzekert die ook op de private markt hadden kunnen worden verzekerd. In Denemarken en Zweden is er wel sprake van overlap. De verzekeraar heeft daar wel eens een deal verloren aan een publieke exportkredietverzekeraar.

Drie verzekeraars zijn van mening dat sprake is van een verstoring van de private markt. Eén verzekeraar geeft aan dat ze weinig aanvragen voorbij zien komen in de praktijk, omdat de meeste bedrijven direct naar ADSB gaan. De private markt zou volgens hem echter altijd voor moeten gaan op een publieke oplossing als deze een concurrerende aanbieding heeft. Het is voor hem lastig aan te geven op welke punten ADSB de markt verstoort omdat ze de deals niet voorbij zien komen. De verzekeraar vindt het wel positief dat de Staat gestopt is met het aanbieden van de OOM (zie paragraaf 5.1: ondersteuning vraag bedrijfsleven) en dat daarbij geluisterd is naar de bezwaren van private verzekeraars. Tegelijkertijd zijn er ook verzekeraars die de OOM niet verstorend vonden werken.

Een andere verzekeraar geeft aan dat het verstoring werkt dat ADSB in de markt is gezet onder de naam van het commerciële bedrijf Atradius. Daardoor kan Atradius zeggen dat zij alles aanbieden, terwijl andere verzekeraars bij bepaalde transacties moeten afhaken. Ook vraagt hij zich af waarom dit niet aanbesteed wordt. ADSB heeft nu een bevoorrechte positie en daardoor is geen sprake van een internationaal gelijk speelveld.

Een derde verzekeraar geeft tot slot aan dat hij geen vertrouwen heeft in de '*Chinese walls*' tussen ADSB en Atradius. Hij denkt dat sprake is van een concurrentievoordeel ten opzichte van andere verzekeraars vanwege de relatie met bedrijven en de kennis die daarover wordt gedeeld met elkaar. Ook gaat alle winst naar één bepaalde partij. Atradius geeft over het eerste punt aan dat ADSB geen

informatie deelt over transacties met Atradius, ook niet als Atradius een kortlopende exposure heeft op de betreffende klant.

De intermediair vindt het verstoring werken dat zij het ADSB product niet mogen aanbieden. Het werken met makelaars door ADSB zou volgens hem de markt vergroten en de concurrentie tussen de private markt en de overheid verkleinen. Ook ziet de intermediair deals voorbij komen die de private markt verliest van ADSB. Aan verzekeraars is ook gevraagd of private verzekeraars niet toetreden tot de markt vanwege ADSB. Hierover verschillen verzekeraars van mening. Eén verzekeraar bevestigt dit, één verzekeraar weet het niet, en drie verzekeraars geven aan dat ze verwachten dat dit geen rol speelt. Ze zien juist dat veel nieuwe partijen de markt betreden zoals Liberty, Cartan Trade, Nexus en Mercury. Een deel van de Londense verzekeraars is ook hier actief geworden. De verzekeraars verwachten dat deze partijen in een recessie weer minder zullen oppakken of verdwijnen.

Transparantie

Bijna alle verzekeraars geven aan dat het niet transparant is wat ADSB wel en niet verzekert (de 'afbakening verzekeringsactiviteiten staat'). Wel publiceert ADSB een overzicht waarin staat welk type transacties ze hebben gedaan en voor welke klanten.

Concurrentiekracht

Twee verzekeraars geven aan dat de private markt duurder is en dat niet geconcurrereerd kan worden met ADSB. Een andere verzekeraar geeft aan dat zijn klanten aangeven dat hun premie te hoog is, maar dat hij geen idee heeft of kan worden geconcurrereerd met premies van ADSB. Deze verzekeraar geeft ook aan dat hij ziet dat exportkredietverzekeraars deals verliezen van hen omdat zij sneller zijn. Exporteurs doen soms tegelijkertijd een aanvraag bij de staat en bij private verzekeraars en gaan dan met de private verzekeraar in zee als deze snel aangeeft de transactie te kunnen verzekeren.

De intermediair geeft aan dat hoe langer de duur van de transactie is, hoe goedkoper ADSB wordt ten opzichte van de private markt. Voor transacties met een risicoduur tot 6 jaar is de private markt volgens hem vaak goedkoper. ADSB hanteert volgens de intermediair doorgaans niet een lagere premie dan de private markt, maar concurreert vooral op andere aspecten. Zo is de financierbaarheid beter bij ADSB vanwege de triple a rating van de Staat. De rente die banken hanteren voor exportkredieten die zijn verzekerd door de Staat is daarom lager dan voor exportkredieten die zijn verzekerd door de private markt. Daarnaast is de directe garantie die ADSB geeft een voordeel; als een exporteur niet aan zijn verplichtingen voldoet, dan keert ADSB toch uit aan de financier. Private verzekeraars dekken het eindrisico zonder ook het regres over te nemen. Met name in de fabricatieperiode scheelt dit banken in het risico.

Communicatie met de Staat

De ervaringen die de verzekeraars hebben met de staat variëren. Twee verzekeraars geven aan tevreden te zijn en de communicatie met de Staat als prettig te ervaren. Eén verzekeraar zou alleen vaker van gedachten willen wisselen over wetgeving en de invloed hiervan op exporteurs. Een andere verzekeraar geeft aan zeer tevreden te zijn over het contact met de staat rond de HuLK (zie paragraaf 1.1: afbakening en doelen beleidsdoorlichting). De Staat was hierin snel, bereidwillig en heeft fenomenaal werk geleverd. De verzekeraar geeft echter aan dat in het decennium daarvoor geen contact is geweest met de staat. Ook vindt hij het gek dat ze niet betrokken zijn bij het introduceren van de OOM (zie paragraaf 5.1: ondersteuning vraag bedrijfsleven).

Tot slot is er een verzekeraar die aangeeft tevreden te zijn over de samenwerking, maar hij vindt wel dat de staat duidelijker moet zijn over motieven; wil de staat nu wel of niet aanvullend aan de markt zijn en partijen wel of niet bevoordelen? In andere landen bevoordelen ze bepaalde partijen, maar daar zijn ze duidelijker over die bevoordeling.