

2009D31122

31 935

Beleidsdoorlichting Financiën

Verslag van een schriftelijk overleg

Vastgesteld ... juni 2009

Binnen de vaste commissie voor Financiën hebben enkele fracties de behoefte om over de brief van de minister van Financiën d.d. 15 april 2009 t.g.v. de beleidsdoorlichting exportkredietverzekeringen en investeringsgaranties (Kamerstuk 31 935, nr. 1) enkele vragen en opmerkingen voor te leggen.

De vragen en opmerkingen zijn op 19 juni 2009 aan de minister van Financiën voorgelegd. Bij brief van ... zijn ze door hem beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Blok

De griffier van de commissie,
Berck

I. Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van het CDA

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de beleidsdoorlichting van de exportkredietverzekering en investeringsgaranties. Zij zijn verheugd dat de conclusies uit de beleidsdoorlichting over het algemeen positief zijn. Er blijkt een duidelijke toegevoegde waarde te bestaan voor een exportkredietverzekering uitgevoerd door de overheid. Deze leden hebben niettemin een aantal vragen over het Carnegie rapport.

Algemeen

De beschouwde periode van de beleidsdoorlichting is 2003 tot 2007. De kredietcrisis heeft geleid tot een uitbreiding van de dekking door de overheid. Dit heeft consequenties voor het beleid ten aanzien van de exportkredietverzekeringen. Waarom heeft het kabinet besloten om de kredietcrisis in haar geheel niet mee te nemen?

Er zijn 310 exporttransacties verstrekt in de beschouwde periode met een verzekerde waarde van EUR 6,74 mld. Dit is een omvangrijk bedrag. In het rapport (pag.12) wordt gesteld dat het weinig zin heeft om vast te stellen of dit van toegevoegde waarde is voor de exportsector. Er wordt zelfs gesteld dat het belang voor de exportsector beperkt is. Welke relatie bestaat er nu precies tussen de EKV en de totale Nederlandse export? In hoeverre zou hier volgens het kabinet toch een causaal verband tussen behoren te bestaan?

Meer in het algemeen vragend e leden van de fractie van het CDA zich af in hoeverre stimulering van de export nu nog het belangrijkste doel genoemd kan worden van de verzekering? Of is toch dit eerder het aanpakken van marktimperfecties door zelf datgene aan te bieden dat de markt niet aanbiedt?

Het blijkt dat de EKV vooral van belang is voor de aannemerij, de scheepsbouwsector, de medische industrie, apparatenbouw en onderdelen van de agro-industrie. Vindt het kabinet dit een goed bereik of zijn er ook andere sectoren die het kabinet mogelijk (meer) zou willen bedienen?

Het budget voor EKV is structureel lager dan begroot. (pag. 13). De leden van de CDA-fractie vragen zich af wat het kabinet daarvan vindt?

Het MKB maakt slechts in beperkte mate gebruik van de EKV-faciliteit. Hoe zou het gebruik door het MKB van deze faciliteit verbeterd kunnen worden?

In het rapport wordt geconstateerd dat de markt en de EKV soms op hetzelfde terrein werkzaam zijn. Er bestaat dan een overlap. Wat is de mening van het kabinet op dit punt? Zou deze verholpen kunnen/moeten worden?

Risicobeheer

De Nederlandsche Bank is inmiddels geen partij meer bij de beoordeling van de dekkingsrisico's. Hoe wordt ervoor gezorgd dat Financien de risico's ook goed in kan schatten (het risicomanagement)?

In het rapport wordt vrij uitgebreid ingegaan op het risicobeheer van de portefeuille. In hoeveel gevallen is het de afgelopen jaren voorgekomen dat er limieten uit hoofde van het risicobeheer werden overschreden?

Kredietrisico's in de markt worden veelvuldig gedekt met behulp van het instrument Credit Default Swaps (CDS). De markt voor CDS'en is ten gevolge van de kredietcrisis behoorlijk opgedroogd. Dit kan in de toekomst consequenties hebben voor de exportkredietverzekeringen. Waarom is er voor gekozen om dit fenomeen buiten het rapport te houden? (pag.19) Leidt dit volgens het kabinet tot fundamentele veranderingen in de wereld van exportkredietverzekeraars? Zal dit mogelijk tot een grotere rol van de staat kunnen leiden? Zijn er additionele (operationele) risico's aan het gebruik van dergelijke complexe financiële instrumenten? En zo ja, wat doet het kabinet daaraan?

In het rapport staat aangegeven dat verdere integratie van de verschillende onderdelen van het risicobeheer, zoals kostendekking, nog plaats dient te vinden (pag. 20). Wanneer gaat dit gebeuren?

Level playing field

In het rapport wordt opgemerkt dat Nederland ten aanzien van de invoering van regelgeving in het kader van een level playing field soms verder gaat dan is voorgeschreven (pag. 23). Met name MKB bedrijven kunnen hier last van hebben. Wat is de visie van het kabinet hierop?

In het rapport wordt aangegeven dat afspraken over een eventuele uitbreiding van de financieringsmogelijkheden altijd in internationaal verband moeten worden genomen om ongewenste verstoringen in concurrentieverhoudingen te voorkomen. Op welke wijze wordt hieraan tegemoet gekomen in de huidige periode, waarin sprake is van een uitbreiding van de dekking en financiering van exportkredietverzekeringen?

Tot slot wordt nog opgemerkt dat de informatieverstrekking aan en de inschakeling van de Rijkscommissie niet optimaal is en onvoldoende wordt benut. Volgens het rapport (pag. 31) is dit een lacune en zou hier meer gebruik van kunnen worden gemaakt. Is het kabinet van plan hier wat aan te doen?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de PvdA

Waarom zijn Brazilië, India en China niet gebonden aan afspraken inzake een internationaal level playing field wat betreft exportkredietfaciliteiten vanuit de overheid? Wordt in OESO-verband wel gestreefd naar een dergelijk internationaal level playing field?

Wat is er precies veranderd aan de benchmark? Zijn daaruit nog nieuwe inzichten voortgekomen m.b.t. de mate van ongelijkheid van het speelveld?

In welke mate staan de doelstelling van level playing field enerzijds en van verduurzaming anderzijds haaks op elkaar?

Waarom is een aantal NGO's niet betrokken bij de opstelling van het rapport?

Kan de regering nader ingaan op de brief van 12 juni, waarin wordt gemeld dat de relatie met Atradius Dutch State Business gecontinueerd wordt? Is daarbij een lager tarief afgesproken dan in vorige periodes? Is

daarbij afgesproken dat op termijn (over 5 jaar of 10 jaar) wel tot een aanbesteding wordt overgegaan? Zijn er afspraken gemaakt t.a.v. publieke belangen die Artradius zou kunnen dienen, zoals het terughoudend omgaan met plaatsen van bedrijven op de zwarte lijst of het beperken van de dekking? Is het waar dat het Nederlandse publieke belang en het belang van de Spaanse private aandeelhouder niet helemaal parallel lopen?

Welk verband is er tussen het EKV-instrument met Staatspolissen en de genoemde zwarte lijst met daarop 20 000 bedrijven? Is het waar dat de dienstverlening van Atradius veel meer omvat dan alleen het EKV? Welk gedeelte heeft betrekking op ontwikkelingslanden?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de SP

De leden van de SP-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de beleidsdoorlichting exportkredietverzekeringen en investeringsgaranties. Dit heeft bij deze leden de volgende vragen opgeroepen.

Is het waar dat de laatste evaluatie over dit onderwerp dateert van 2000 en de periode 1997–1999 betrof? Zo ja, waarom bestrijken evaluaties van de EKV niet aaneensluitende periodes?

In de memorie van toelichting van de Regeling periodiek evaluatie-onderzoek en beleidsinformatie 2006 (pagina 2) valt te lezen dat het cruciaal is dat op de een of andere wijze een kritische blik wordt georganiseerd om te voorkomen dat beleidsevaluatie verwordt tot een activiteit waarbij de slager zijn eigen vlees keurt. Om deze reden vinden de leden van de fractie van de SP het kwalijk dat bijvoorbeeld NGO's niet zijn betrokken bij dit onderzoek. Als reden geeft de voorzitter van de begeleidingscommissie- dhr. Blocks- op p. 2 van zijn aanbiedingsbrief hiervoor aan dat RPE-vragen zich niet richten op flankerend beleid. Van flankerend beleid is volgens de leden van de SP-fractie echter allerminst sprake. Het schuldenbeleid bijvoorbeeld, waar NGO's zich in belangrijke mate mee bezighouden, raakt natuurlijk de kern van de faciliteit. De vermelde conclusie van de heer Blocks dat een eventuele betrokkenheid van NGO's geen invloed op de aanbevelingen inzake de kernvragen van deze beleidsnota zou hebben gehad de leden de fractie van de SP daarom niet. Is de minister dat met deze leden eens?

Bovenstaande is voor de leden van de SP-fractie des te meer van belang gezien het feit dat de beleidsdoorlichting wel verschillende maatschappelijke effecten van de EKV benoemt, maar niet aantoonde dat deze dankzij de EKV ook zijn gerealiseerd. De leden van de SP-fractie vinden dit kwalijk en verzoeken de minister aan te geven waarom de causale relatie tussen het gevoerde beleid en de gerealiseerde effecten in de beleidsdoorlichting niet is aangetoond? De leden van de SP-fractie roepen hem op dit alsnog te onderzoeken. Graag een reactie. Waarom is de beleidsdoorlichting niet uitgevoerd op het niveau van een algemene of operationele doelstelling? Wil de minister dit op een later moment alsnog doen?

Voor wat betreft de kostendekkendheid valt het de leden van de SP-fractie op dat in de introductie van het Carnegie rapport (p.2) wordt aangegeven dat de beleidsdoorlichting nauwelijks ingaat op een «beschrijving van de budgetten die zijn ingezet». Waarom is dit niet gebeurd?

Desalniettemin gaat het rapport in zowel de managementsamenvatting als in het feitelijk rapport wel degelijk in op deze aspecten, bijvoorbeeld op de ingezette budgetten. Er wordt hier echter slechts ingegaan op de bedragen die gemoeid zijn met het uitreiken van polissen. De leden van de fractie van de SP hadden graag gezien dat er ook cijfers waren gepresenteerd over de ontvangen premies over genoemde periode, alsmede over de gerealiseerde nagekomen betalingen (provenus) die door de incassoafdeling van Atradius in dezelfde periode zijn gerealiseerd.

Tezamen met bijvoorbeeld inzicht in de schuldenkijtscheldingen over genoemde periode en de apparaatskosten zou de Kamer hierdoor een beter inzicht krijgen in de daadwerkelijke kostendekkendheid van de EKV. Mede gezien de conclusie van het Carnegie rapport dat definitieve conclusies over de kostendekkendheid van de EKV nog niet getrokken kunnen worden, pleiten de leden van de SP-fractie ervoor dat deze informatie alsnog- al dan niet vertrouwelijk- aan de Kamer wordt gestuurd zodat zij haar controlerende taak kan waarmaken. Is de minister bereid dit te doen?

Kan de minister ingaan op het punt dat suggesties om het EKV voor het MKB toegankelijker te maken en toegesneden producten te ontwikkelen tot op heden nauwelijks zijn ingevoerd? Welke conclusies trekt hij hieruit?

Kan de minister aangeven welke landen in aanmerking komen voor schuldkijtschelding voor wat betreft de publieke schulden? Geldt dit alleen voor IDA-landen of ook voor niet-IDA-landen?

Op p. 23 van het Carnegie rapport staat dat in OESO-verband overeenstemming is bereikt over principes voor Duurzaam Leenbeleid bij exportkredieten aan Lage Inkomenslanden en dat Nederland aan IDA-landen alleen ontwikkelingsrelevante financieringen met een hulpcomponent exportkredietverzekering verstrekt. Kan de minister in dit verband aangeven waarom volgens de cijfers op pagina 12 Shell Gas Nigeria één van de top exporteurs (op basis van poliswaarde) is? Is de minister van mening dat de activiteiten van Shell in Nigeria vallen onder ontwikkelingsrelevante financiering? Zo ja, kan hij dit aantonen d.m.v. onafhankelijk en objectief onderzoek?

Tot slot enkele concrete vragen: Hoe gaat het kabinet om met de verdere integratie en professionalisering van en met andere onderdelen van het beheer van de EKV? Wat zijn de nieuwe operationele risico's die samenhangen met de grotere inzet van kapitaalmarktinstrumenten? Hoe worden deze risico's beheerst? Wat is de verwachte invloed van de inzet van deze kapitaalmarktinstrumenten op de kostendekkendheid van de EKV-faciliteit? Ziet de minister hier risico's en zo ja, hoe wil de minister deze risico's beheersen? Hoe is het Ministerie van Financiën van plan om het risicomanagement de komende periode verder te professionaliseren en te ontwikkelen? Op welke termijn moet het risicomanagement geprofessionaliseerd zijn?

Als allerlaatste zouden de leden SP-fractie de minister willen verzoeken de vragen uit dit schriftelijk overleg te beantwoorden vóór aanvang van de plenaire behandeling van de Kaderwet Financiële verstrekkingen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de VVD

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de beleidsdoorlichting exportkredietverzekeringen en investeringsgaranties en hebben daarbij de volgende opmerkingen en vragen.

Uit het onderzoek van Carnegie Consult komt naar voren dat buitenlandse overheden, met name overheden die niet gebonden zijn aan internationale afspraken op het gebied van exportkredietverzekeringen (nieuwe geïndustrialiseerde landen als Brazilië, India en China), een rol spelen die de concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven – veelal nadelig – beïnvloedt. Het in gesprek blijven en betrekken van deze economie via zogeheten «outreach»-activiteiten moet een prioriteit blijven. De leden van de VVD-fractie vernemen graag van de regering hoe tot op heden de benaderingen tot de desbetreffende landen zijn geweest en welke voortgang/afspraken reeds zijn gemaakt. Daarbij ontvangen zij graag een overzicht van de stappen (outreach-activiteiten) die de regering de komende tijd richting deze economieën gaat nemen.

Om vast te stellen of Nederland zich in een vergelijkbare positie bevindt ten opzichte van andere landen heeft Nederland een vergelijking ontwikkeld waarmee inzichtelijk wordt gemaakt hoe Nederland ten opzichte van andere landen presteert. Op deze lijst staat Nederland op de vijfde plek maar de ambitie is om naar de derde positie door te schuiven. Welke beleidsstappen gaat Nederland ondernemen om op deze streefpositie te komen? Op wat voor termijn denkt de regering dit te gaan realiseren?

Het huidige model van de benchmark is gebaseerd op een beperkt aantal kwantitatieve aspecten en omvat niet alle relevante indicatoren. Een meer kwalitatieve benadering met input van en overleg met de gebruikers van de EKV faciliteit ontbreekt. De benchmark is inmiddels grondig herzien, waardoor deze een effectiever instrument zal zijn om inzicht te geven in de mate van ongelijkheid van het speelveld, aldus de regering. In het rapport van Carnegie Consult wordt aangegeven dat de inhoud en toepassing van de nieuwe benchmark nog niet is uitgewerkt. De geluiden lijken dus enigszins tegenstrijdig. Wat is nu de status van de nieuwe benchmark? In hoeverre is de inzicht in de mate van ongelijkheid van het speelveld aantoonbaar vergroot? Is de vijfde positie waarnaar wordt verwezen het resultaat met de nieuwe benchmarks, of nog met de oude? Als het met de oude is, op welke plek staat Nederland dan nu? Is de streefplek (plaats 3) nog steeds van kracht?

Het Carnegie Consult rapport constateert dat de Rijkscommissie te vaak discussie op detail niveau voert. Daarbij wordt aangegeven dat de Rijkscommissie soms te laat wordt geïnformeerd of betrokken bij belangrijke beleidswijzigingen of voorgenomen besluiten. Voorts stelt het rapport dat er nu te weinig gebruikt wordt gemaakt van werkgroepen met experts vanuit het bedrijfsleven en de overheid. De regering onderstreept de aangehaalde punten. De leden van de VVD-fractie worden graag geïnformeerd over welke concrete stappen de regering gaat nemen om de aangehaalde punten over de Rijkscommissie aan te pakken?

De heer Blocks geeft aan dat in de toekomst met de honorering van de voorzitter van de begeleidingscommissie rekening moet worden gehouden met het totale tijdsbeslag. Hoe staat de regering hiertegenover? Kan de regering aangeven wat de honorering nu is geweest, wat het tijdsbeslag is geweest en wat hen in de toekomst een relevante honorering lijkt?

Het onderzoek is vóór de zomer gestart en de impact van de huidige financiële crisis is geen onderdeel van deze evaluatie over de periode 2003–2007. De leden van de VVD-fractie hechten waarde aan de exportkredietverzekering en worden graag op de hoogte gesteld van het functioneren van de EKV in de huidige turbulente tijden. De Kamer is reeds in een aparte brief geïnformeerd over de kredietcrisismaatregelen van de exportkredietverzekeringfaciliteit. Wanneer zal er een eerste evaluatie van het functioneren van de EKV in tijden van crisis worden uitgevoerd? Zal de regering een soortgelijk onderzoek als onderhavige uitvoeren over de periode van de huidige crisis en zo ja, wanneer zal dit worden gedaan?

De aan het woord zijnde leden krijgen signalen dat het Nederlandse bedrijfsleven onvoldoende garanties kunnen lostrekken van Atradius, Dutch State voor leningen aan het Midden-Oosten, waardoor het Nederlandse bedrijfsleven orders misloopt. Kent de regering dergelijke signalen en wat doet zij daarmee? Ook geeft de Duitse staat speciale lening arrangementen aan bijvoorbeeld Mercedes om de export naar o.m. Nederland te bevorderen terwijl Nederlandse fabrikanten van bussen dat

niet krijgen. Daardoor is er geen gelijk speelveld meer en worden Nederlandse bedrijven op concurrentie achterstand gezet. Kent u deze signalen en wat doet u daarmee?

Welke instrumenten worden overal ontwikkeld? Dit zijn slechts twee voorbeelden van signalen die de leden van de VVD-fractie krijgen. Zijn dit anekdotische voorbeelden of krijgt u meer signalen? Zo ja, welke? Wat gaat u hieraan doen om te voorkomen dat Nederlandse bedrijven op concurrentie achterstand worden gezet?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de PVV

De leden van de fractie van de PVV hebben met belangstelling kennisgenomen van de bovengenoemde brief van de minister van Financiën d.d. 15 april 2009 Beleidsdoorlichting Financiën (31 935, nr. 1). Naar aanleiding van genoemde brief hebben de leden van de PVV-fractie enkele vragen en opmerkingen, deze luiden als volgt.

Het kabinet is voornemens om met de huidige exportkredietfaciliteit de concurrentiepositie van de Nederlandse exporteur op doeltreffende en evenwichtige wijze te ondersteunen.

Binnen de OESO worden tussen geïndustrialiseerde landen afspraken gemaakt. Zo wordt er min of meer voor wat overheidssteun betreft gelijk speelveld tussen de financiers van grote exporteurs van geïndustrialiseerde goederen gecreëerd en gehandhaafd.

De leden van de PVV-fractie zijn van mening dat dit gelijke speelveld door het kabinet niet wordt gerealiseerd. De milieueisen worden in sommige opzichten zwaarder aangezet dan volgens internationale afspraken strikt noodzakelijk is. Daarnaast stelt het kabinet dat alle lage inkomenslanden alleen ontwikkelingsrelevante financieringen met een hulpcomponent de exportkredietverzekeringen (EKV) verstrekt krijgen. De leden van de PVV-fractie stellen dat dergelijke maatregelen overbodig zijn. Een eigen nationaal milieubeleid benadeeld alleen maar de concurrentiepositie van de Nederlandse export en zal ook weinig effect hebben.

Waarom ook beperkingen opleggen aan ontwikkelingslanden, promoot juist dat er echt wordt ondernomen en niet alleen ontwikkelingshulp naar die landen gaat. Het MKB dient de voornaamste groei in de export te realiseren, terwijl deze vooral gehinderd worden door dergelijke beperkingen en eisen. Voorts vragen deze leden dergelijke beperkingen dan ook op te heffen.

De leden van de PVV-fractie vragen zich af waarom de minister er vanuit gaat dat de uitbreiding van de exportkredietfaciliteit geen budgettaire gevolgen heeft, nu de particulieren kredietverzekeringsmarkt zich terugtrekt. Is de getroffen voorziening wel voldoende nu de groei van de wereldeconomie op het laagste punt sinds 1945(IMF) is en de claims mogelijk de premies gaan overstijgen? Een bijkomend probleem is dat het risicomanagement nog dient te worden geprofessionaliseerd en ontwikkeld, terwijl dit in tijde van de kredietcrisis al geregeld had moeten zijn. Graag vernemen deze leden de reactie van het kabinet hierop.

Tenslotte benadrukken de leden van de PVV-fractie dat in het kader van beter inzicht in de EKV de nadruk dient te liggen op de registratie van de contantenwaarde van de export.

De registratie op basis van het begrip «garantieplichting», hierbij vallen naast de afgesloten polissen ook de dekkingstoezeggingen (waarvan een grootdeel nooit tot een polis leidt). Graag vernemen deze leden de reactie van het kabinet hierop.

II Reactie van de minister