

drs H.G.M. Blocks
Herengracht 120
1015 BT Amsterdam
T 020 6393889
f 020 6393851
m 06 53151609
e heinblocks@hetnet.nl

Amsterdam, 15 december 2008

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Betreft: Beleidsdoorlichting Exportkredietverzekering en Investeringsgaranties (EKV)
over de periode 2003-2007

Door het Ministerie van Financiën ben ik in het voorjaar gevraagd onafhankelijk begeleider en voorzitter te worden van de Begeleidingscommissie van bovengenoemde Beleidsdoorlichting. Aan dat verzoek heb ik graag voldaan.

Hierbij bied ik u het eindrapport van Carnegie Consult aan, zoals dat door de Begeleidingscommissie is besproken en goedgekeurd.

Het probleem bij een beleidsevaluatie als deze van de EKV is dat vrijwel alle betrokkenen in meerdere of mindere mate een belang hebben bij de uitkomst van de evaluatie. De keuze van een onafhankelijke onderzoeksinstantie, die tegelijkertijd deskundig en terzake ingevoerd is, is dan ook cruciaal. De keuze vanuit het ministerie is daarbij gevallen op Carnegie Consult en ook terugkijkend op het proces onderschrijf ik deze van harte.

Naast de onafhankelijke onderzoeksinstantie is de rol van de Begeleidingscommissie en zijn onafhankelijke voorzitter in deze van belang. Bij deze commissie waren betrokken:

- Voorzitter: Hein Blocks
- Ministerie van Financiën: Willemin Verdegaal (projectcoördinator)
Reijer Janssen
Gerald Enting
Hendrik-Jan Heeres
Remco Hogendorf
- Ministerie van Economische Zaken: Peter Stoffelen
- DSB Atradius: Vinco David
- Carnegie Consult: Hans Slegtenhorst (projectleider)
Herbert Kwak
Ben Pilgram

Ten aanzien van deze commissie en de individuele leden ervan heb ik geconstateerd dat ook daar –ondanks de eigen positie in relatie tot de EKV- ieders insteek was om te komen tot een betrouwbare en objectieve evaluatie. Daarbij zijn met name te noemen Carnegie Consult, die voor een zeer strikte aanpak in deze heeft gezorgd, en mevrouw Verdegaal van het ministerie van Financiën, die als centrale coördinator van de beleidsdoorlichting deze doelstelling steeds scherp heeft bewaakt.

Mijn belangrijkste constatering is dan ook dat bijgaand rapport een betrouwbaar en objectief beeld geeft van de EKV en de inzet van de verschillende instrumenten over de periode 2003-2007, met een doorkijk naar 2008. Het rapport geeft een duidelijk en relevant antwoord op de vijf onderdelen waaruit de beleidsdoorlichting volgens de Regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie 2006 (RPE) bestaat.

Bij de opstelling van dit rapport zijn enkele partijen (die wel een positie ten opzichte van de EKV hebben doch geen rechtstreekse betrokkenheid), zoals sommige NGO's, niet betrokken. Dit is gebeurd omdat de RPE-vragen zich niet richten op flankerend beleid. Daaruit mag niet geconcludeerd worden dat aspecten van milieu, MVO en dergelijke voor de begeleidingscommissie niet belangrijk zouden zijn. Integendeel, deze zijn ook bij toepassing van de EKV van groot belang en zijn zeer terecht opgenomen als voorwaarden bij de inzet van instrumenten van de EKV. Enkele exporteurs en met name kleinere toeleveranciers zijn van mening dat Nederland "voorop loopt" bij de implementatie van deze voorwaarden en zij noemen dat als voorbeeld van een unlevel playing field. Daarnaast draagt het naleven van deze criteria ook duidelijk bij aan een beter imago en dus een betere positie op termijn van de Nederlandse export. Een eventuele inbreng van NGO's over flankerend beleid had niet geleid tot andere conclusies op de kernvragen van deze beleidsevaluatie. Wel zou hun betrokkenheid hebben kunnen leiden tot verdere aanbevelingen over deze randvoorwaarden bij de inzet van de EKV.

En daarmee kom ik op een meer algemene vraag inzake beleidsevaluaties, zoals de onderhavige. Overeenkomstig de opdracht beperken de onderzoekers zich in het rapport tot bevindingen en conclusies. Bij de gesprekken en inventarisaties in het kader van het onderzoek komen echter vanzelfsprekend ook andere wensen, aanbevelingen en suggesties naar voren.

Daarom wil ik voor toekomstige beleidsevaluaties graag een lans breken om bewust gebruik te maken van "bijvangst"; met nauwelijks extra kosten kan niet alleen inzicht worden verkregen in de relevantie en de effectiviteit over de achter ons liggende periode maar kunnen ook zinnige bijdragen en suggesties voor (de discussie over) toekomstig beleid worden neergelegd.

Een voorbeeld van bovenstaande is een passage over de Kaderwet financiële verstrekkingen Financiën, die de begeleidingscommissie uit het conceptrapport heeft geschrapt, omdat een beleidsdoorlichting een ex-post evaluatie is en niet handelt over beleidsvoornemens en het betreffende wetsvoorstel thans nog voorligt bij de Kamer. Deze passage maakt dus geen onderdeel uit van het evaluatierapport, maar omdat het mij toch zinnig lijkt dat deze niet verloren gaat treft u deze als bijlage bij deze brief aan.

Graag maak ik van de gelegenheid gebruik nog een drietal zaken onder uw aandacht te brengen:

- *de rol en het functioneren van de Rijkscommissie.* De Rijkscommissie beoogt adviezen te geven op beleidsniveau en is ook daarop gericht samengesteld. In de praktijk komen te veel zaken op detailniveau in de Commissie aan de orde. Een groter rendement van de Commissie is realiseerbaar als specifieke onderwerpen op werkgroepniveau door specialisten worden voorbereid en voorts als de Commissie vroegtijdig zou worden betrokken bij belangrijke voorgenomen beleidswijzigingen.
- *de honorering van de voorzitter van de begeleidingscommissie.* De honorering van de onafhankelijk begeleider bestaat slechts uit een presentiegeld per vergadering van de Begeleidingscommissie. Voor een goede taakinvulling is inzet van een (groter) aantal uren van de onafhankelijk begeleider buiten deze vergaderingen minstens zo belangrijk. Ik heb de begeleiding van deze evaluatie met plezier gedaan en door mijn

jarenlange betrokkenheid bij en actuele zorg over de financiële sector gaarne in het algemeen belang mijn bijdrage geleverd en ook in de toekomst zal ik daar indien gevraagd toe bereid zijn. De vergoeding ervoor is voor mij minder relevant, maar dat zal voor anderen in een andere situatie mogelijk anders zijn. Een regeling die (in beperkte mate) rekening houdt met het totale tijdsbeslag verdient dan ook overweging.

- *de huidige financiële crisis*. 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. Voor de huidige situatie en de toekomst is het echter zeker van belang stil te staan bij de Doelstellingen voor de exportkredietverzekering. Als Algemene doelstelling 2007 geldt “een zo compleet mogelijke markt voor verzekering van risico’s die zijn verbonden aan export en investeringen in het buitenland” en als Operationele doelstelling onder meer “het aanbieden van herverzekeringsfaciliteiten ... die door de markt niet kunnen worden aangeboden”. In de achter ons liggende periode was er op onderdelen sprake van overlap: bepaalde (onderdelen van) transacties vallend binnen de exportkredietverzekeringsfaciliteit waren tevens verzekeraar op de private markt. Thans is van overlap niet of veel minder sprake en is veeleer sprake van een toenemend markthiaat: faciliteiten in het private domein zijn niet of in mindere mate dan wel slechts tegen ongunstige voorwaarden verkrijgbaar. Juist nu is stimulering van de economie van belang en daarom is het goed de Operationele doelstelling (“het aanbieden van herverzekeringsfaciliteiten ... die door de markt niet kunnen worden aangeboden”) te allen tijde leidend te laten zijn bij de toepassing van de instrumenten van de EKV.

Conform mijn opdracht heb ik hiermede het rapport van Carnegie Consult van een advies voorzien. Het rapport geeft een objectief en onafhankelijk beeld van de relevantie en de effectiviteit van de EKV over de periode 2003-2007 met een doorkijk naar 2008. Ik onderschrijf de conclusies van en antwoorden op de 5 onderdelen van de RPE, zoals deze zijn verwoord in het rapport en in de Managementsamenvatting ervan.

Hoogachtend



Hein G.M. Blocks

Bijlage: niet in definitieve rapport opgenomen passage over Kaderwet.

Bijlage

Door de Begeleidingscommissie is uit het concept-rapport van Carnegie Consult de onderstaande passage inzake de Kaderwet financiële verstrekkingen Financiën verwijderd, omdat het betreffende wetsvoorstel nog voorligt bij de Tweede Kamer:

5.1 Aanpassing Kaderwet

Staatspolissen

De minister van Financiën heeft aan de Tweede Kamer een voorstel¹ gezonden voor aanpassing van de "Kaderwet financiële verstrekkingen Financiën" op een aantal onderdelen. De kaderwet is de wettelijke basis voor de exportkredietverzekering (inclusief TRhi en MIGA). Kern van het voorstel is om het bestaande herverzekeringstelsel te vervangen door een stelsel (van Staatspolissen) waarbij de Staat exportkredietverzekeringen en investeringsgaranties rechtstreeks aan banken en exporteurs afgeeft.

Een belangrijk argument voor de aanpassing is de rechtszekerheid. Door de polissen op naam van de Staat te zetten wordt in alle opzichten duidelijk dat het om verplichtingen gaat van de Staat en niet om polissen van Atradius DSB als dochter van Atradius Credit Insurance N.V. Door de uitgifte van een Staatspolis loopt de polishouder geen enkel risico meer op een onderdeel van Atradius N.V. en biedt aldus meer rechtszekerheid.

Risicobeheer

De Kaderwet was minder goed ingericht voor het hanteren van instrumenten van actief risicobeheer zoals de toegepaste obligoswaps tussen ECA's en het doorplaatsen van risico's naar de kapitaalmarkt via Credit Default Swaps (CDS). In de toekomst worden mogelijk nieuwe instrumenten ontwikkeld die kunnen bijdragen aan een goed en efficiënt risicobeheer. De wijziging van de Kaderwet zal die ruimte bieden door een open formulering van in te zetten instrumenten. DNB heeft haar adviserende rol neergelegd, hetgeen naar verwachting tot een besparing in de uitvoeringskosten kan leiden (schatting 15%) en bovendien een verkorting van de doorlooptijd van aanvragen met zich mee kan brengen.

Aanbesteding

Na aankondiging van de wijziging van de Kaderwet is er enige ongerustheid bij het bedrijfsleven ontstaan omdat na het advies van de Raad van State van 23 november 2007 de minister van Financiën heeft besloten de uitvoering van de EKV op termijn aan te besteden. De vrees bestaat dat door aanbesteding de continuïteit en professionaliteit van de uitvoering onder druk komt. In de interviews en interactieve bijeenkomst met de gebruikers van de EKV en leden van de Rijkscommissie blijkt dat men zeer bezorgd is over deze ontwikkeling. De Rijkscommissie heeft schriftelijk haar bezwaren kenbaar gemaakt. De beleidsdoorlichting heeft geleerd dat voor de uitvoering van de EKV zeer specifieke deskundigheid en ervaring vereist is.

De wijziging van de Kaderwet heeft in principe geen gevolgen voor de uitvoering van de EKV. De invoering van Staatspolissen schept een grotere duidelijkheid en rechtszekerheid. Het voorstel tot wijziging van de Kaderwet biedt ruimere mogelijkheden voor actief risicobeheer en in te zetten instrumenten. De voorgenomen aanbesteding van de uitvoering heeft het bedrijfsleven verrast. De gebruikers van de EKV hebben hun bezorgdheid hierover geuit. Gelet op technische deskundigheid die vereist is voor een zorgvuldige uitvoering van de EKV is het van groot belang dat een eventuele aanbesteding met grote zorg wordt omgeven.

¹ Wetsvoorstel van de Minister van Financiën d.d. 18 maart 2008

