

Minister van Financiën
Ir. J.R.V.A. Dijsselbloem
Postbus 20201
2500 EE Den Haag

Datum 02-09-2016
Betreft Beleidsdoorlichting artikel 5 van begroting IX: Exportkredietverzekeringen, -
garanties en investeringsverzekering

Naar aanleiding van het verzoek om als onafhankelijke deskundige op te treden, heb ik het beleidsdoorlichtingsproces nagenoeg van meet af aan kunnen volgen. Ik heb vier stuurgroepbijeenkomsten bijgewoond, een aantal gesprekken gevoerd met beleidsambtenaren op het ministerie en diverse mailwisselingen gehad. Op basis hiervan zet ik in deze brief mijn oordeel uiteen op de wijze waarop de doelmatigheid en doeltreffendheid van de exportkredietverzekering wordt onderbouwd.

Als onafhankelijke expert ben ik uitsluitend betrokken geweest bij de beleidsdoorlichting. Ik heb daarnaast geen verantwoordelijkheid voor of betrokkenheid bij het beleidsterrein van exportkredietverzekeringen.

Algemeen oordeel

De beleidsdoorlichting gaat na of het gehele ekv-instrumentarium doeltreffendheid en doelmatig is. De algemene doelstelling van begrotingsartikel 5 luidt: *"Het bieden van mogelijkheden voor verzekering van betalingsrisico's die zijn verbonden aan export en investeringen in het buitenland, in aanvulling op de markt, en het creëren en handhaven van een internationaal gelijkwaardig speelveld voor bedrijven op het terrein van de exportkredietverzekeringsfaciliteit."*

De evaluatie concludeert dat het aannemelijk is dat de exportkredietverzekering doeltreffend en doelmatig is. Gezien data over de situatie zonder exportkredietverzekeringsfaciliteit ontbreekt of dat exportkredietverzekerings-faciliteiten niet willekeurig aan bedrijven worden toegekend, is het zeer lastig een beleidsevaluatie volgens de gouden standaard uit te voeren. Dit gezegd hebbende, is de evaluatie zorgvuldig uitgevoerd en kan ik op basis van de inhoud van de beleidsdoorlichting de conclusies omtrent de doeltreffendheid en doelmatigheid grotendeels onderschrijven.

Een aantal punten is van belang om het inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid verder te vergroten.

Doeltreffendheid

De beleidsdoorlichting beargumenteert dat een evaluatie volgens de gouden standaard zeer lastig is. Omdat een counterfactual niet bestaat of op geloofwaardige wijze geconstrueerd kan worden, wordt de doeltreffendheid van de exportkredietverzekering aannemelijk gemaakt via een marktfaalanalyse, een analyse van de toegevoegde waarde van de exportkredietverzekering en literatuuronderzoek. Een aantal kanttekeningen is hierbij van belang.

Ten eerste deel ik de observatie dat een counterfactual niet bestaat, dan wel niet op geloofwaardige wijze te reconstrueren is. In mijn ogen is het te voorbarig te concluderen dat het onmogelijk is additionaliteit empirisch vast te stellen. Een mogelijke route om een effect van de exportkredietverzekering in kaart te brengen, zijn zogenaamde regression discontinuity technieken die het afkappunt voor het wel of niet verkrijgen van een exportkredietverzekering benutten. Een mogelijke complicatie is dat de geschatte effecten van toepassing zijn op bedrijven die op de marge van wel of geen exportkredietverzekering zitten, en in mindere mate voor bedrijven die ver boven het afkappunt van de exportkredietverzekering zitten (en dus in ieder geval meedoen aan

de exportkredietverzekering). Het verdient de aanbeveling om empirische methoden, anders dan de gouden standaard, te verkennen waarmee het vraagstuk rond de additionaliteit van de exportkredietverzekering onderzocht kan worden. Door hiermee tijdig te beginnen, kan de daarvoor benodigde data beschikbaar worden gemaakt.

De tweede kanttekening gaat over de interpretatie van de berekening van de toegevoegde waarde. De formulering hiervan had in mijn ogen voorzichtiger gekund. Dit omdat mijn weging van het voorliggende bewijs luidt dat hier ook geldt dat we niet weten welk deel van de export alsnog tot stand was gekomen zonder exportkredietverzekering en wat de toegevoegde waarde hiervan is. De CBS-berekeningen spreken dan ook van bruto toegevoegde waarde.

De derde kanttekening betreft de marktfalenanalyse. 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 marktfalens het efficiëntst te adresseren. In het verlengde daarvan kan de onderbouwing verder worden gecompleteerd door de toewijzingscriteria van de exportkredietverzekering en de marktfalens aan elkaar te relateren.

Doelmatigheid

De doelmatigheid wordt onderzocht langs kostendekkendheid, een uiteenzetting van de kostenstructuur en opties om twintig procent te bezuinigen. De enige kanttekening die ik hierbij heb is dat de natrekbaarheid van een aantal resultaten moeilijk is. Specifiek geldt dat voor analyses die zijn gedaan met het berb-model en de informatie over vergoedingsregelingen van buitenlandse uitvoerders van exportkredietverzekeringen. Ten aanzien van het berb-model ontbreekt een verwijzing met een beschrijving van dit model, wat het herhalen van de analyses bemoeilijkt. Bij de internationale vergelijking van kosten is gebruik gemaakt van vertrouwelijke informatie. Dit bemoeilijkt vanzelfsprekend de beoordeling van de gemaakte claims ten aanzien van de vergoedingsregeling aan ADSB.

Hoogachtend,

dr.ir. S. van Veldhuizen

Programmameider Financiële Markten, Centraal Planbureau