

Vergaderjaar 2007–2008

31 382

Wijziging van de Kaderwet financiële verstrekkingen Financiën, in verband met de verzekering door de Staat van handelsrisico's en de verbetering van het risicobeheer

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 23 mei 2008

De vaste commissie voor Financiën¹ belast met het voorbereidend onderzoek van bovenstaand wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering de vragen en opmerkingen in dit verslag afdoende zal beantwoorden, acht de commissie hiermee de openbare behandeling van het voorstel van wet voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave

Blz.

Inleiding	1
Criteria	2
Risicobeheer	2
Relatie met ontwikkelingssteun	3
Rollen van Atradius en De Nederlandsche Bank	4
Administratieve lasten	4
Financiële paragraaf	5

¹ Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), Vendrik (GL), Blok (VVD), Voorzitter, Ten Hoopen (CDA), Ondervoorzitter, Weekers (VVD), Gerkens (SP), Van Haersma Buma (CDA), De Nerée tot Babberich (CDA), Haverkamp (CDA), Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD), Omtzigt (CDA), Koşer Kaya (D66), Irrgang (SP), Luijben (SP), Kalma (PvdA), Blanksma-van den Heuvel (CDA), Cramer (CU), Van der Burg (VVD), Van Dijk (PVV), Spekman (PvdA), Heerts (PvdA), Gesthuizen (SP), Ouwehand (PvdD), Tang (PvdA) en Vos (PvdA).

Plv. leden: Van der Staaij (SGP), Halsema (GL), Remkes (VVD), Jonker (CDA), Aptroot (VVD), Van Gerven (SP), De Vries (CDA), Van Hijum (CDA), Mastwijk (CDA), De Krom (VVD), De Pater-van der Meer (CDA), Pechtold (D66), Kant (SP), Ulenbelt (SP), Van der Veen (PvdA), Smilde (CDA), Anker (CU), Nicolai (VVD), De Roon (PVV), Van Dam (PvdA), Smeets (PvdA), Karabulut (SP), Thieme (PvdD), Heijnen (PvdA) en Roefs (PvdA).

Inleiding

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel «wijziging van de Kaderwet financiële verstrekking Financiën». Dit wetsvoorstel beoogt een stelsel in te voeren, waarbij door de Staat exportkredietverzekeringen en investeringsgaranties rechtstreeks aan banken wordt gegeven. Feitelijk wordt hiermee de bestaande situatie geformaliseerd. In operationele zin lijkt er dan ook niet zo veel te veranderen. Tevens biedt het wetsvoorstel ruimte aan ruimere toepassing van financiële instrumenten uit hoofde van risicobeheer. De leden van de CDA-fractie wensen enkele opmerkingen te plaatsen.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling en instemming kennisgenomen van dit wetsvoorstel. Het komt de leden voor dat deze wetswijziging kan leiden tot lagere kosten van exportkredietverzekeringen en mogelijk meer export en werkgelegenheid in Nederland. Deze leden hebben nog enkele vragen.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van onderhavig wetsvoorstel.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel om de Kaderwet financiële verstrekkingen Financien te wijzigen. Ofschoon de leden van de VVD-fractie niet afwijzend staan tegenover de gedachte achter de wijziging van de wet, namelijk de verbetering in efficiency, zijn zij op voorhand nog niet overtuigd van de door de regering gekozen aanpak.

Criteria

De Raad van State merkt op dat er geen goede criteria zijn voor het afsluiten van exportkredietverzekeringen. De leden van de CDA-fractie vragen in hoeverre deze situatie nu naar behoren is geregeld in het nieuwe wetsvoorstel. Zo blijken de gegevens over de dekkingsmogelijkheden alleen beschikbaar te zijn via de website van de uitvoerder. Dit lijkt onvoldoende. Welke mogelijkheden zijn er nog meer?

In lijn met de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer uit 2005 vragen de leden hoe het leningenbeleid van het ministerie van Financiën eruit ziet. Welke risico's mag de staat lopen? De leden van de CDA-fractie vinden het van groot belang dat de criteria hiervoor zo helder mogelijk zijn. Het gaat immers al om behoorlijke risico's, aangezien deze niet in de markt te verzekeren zijn. Het kan niet zo zijn dat de Staat dan maar elk resterend risico op zich moet nemen. Met andere woorden, welke kredietrisico's neemt de staat nu over van exporteurs en welke niet?

De Raad van State heeft opmerkelijk kritische opmerkingen geplaatst welke de leden van de VVD-fractie grotendeels delen. Tot teleurstelling van de leden doet de regering te weinig met het advies van de Raad van State. Zij vragen de regering de kritiek van de Raad van State puntsgewijs aan een diepgravende beschouwing te onderwerpen.

De leden van de VVD-fractie verzoeken de regering een betere analyse te maken van waar de verantwoording van de markt ophoudt en die van de staat begint. Met andere woorden; welke risico's kunnen in de markt niet meer worden verzekerd en dienen dus door de overheid worden opgevangen? De staat dient alleen dat te doen wat de markt laat liggen, maar waar wel een grote noodzaak voor bestaat. Hoe wordt hiermee omgegaan in de Verenigde Staten, Groot-Brittannië, Frankrijk en Duitsland? De leden van de VVD-fractie vragen de regering dit te onderzoeken zodat hier eventueel lering uit kan worden getrokken.

De leden van de VVD-fractie zijn, met de Raad van State, van mening dat er een gebrek is aan transparantie en een gebrek aan duidelijkheid in welke omstandigheden een ondernemer voor een exportkredietverzekering (EKV) in aanmerking komt. Zij vragen de regering dit bij voorkeur in de wet of anders in elk geval in de toelichting duidelijk te omschrijven. Ook willen zij weten hoe het bedrijfsleven wordt ingelicht.

Risicobeheer

De leden van de CDA-fractie steunen het voorstel tot actief risicobeheer. Dit kan de mogelijkheid bieden tot efficiëntievoordelen, voornamelijk te bereiken door een betere risicospreiding tussen partijen. Immers, landen die dat willen kunnen kredietrisico's uitruilen. Dit kunnen ze doen met relatief complexe financiële producten als obligoswaps en Credit Default Swaps. Deze leden vragen of ook hier geen voorwaarden gesteld moeten worden aan dergelijke producten en of de open benadering waar nu voor is gekozen wel volstaat. Het is immers onwenselijk dat de Staat zelf ook, vaak op advies van banken etc. , met te risicovolle en complexe producten

gaat werken. We hebben in de huidige kredietcrisis gezien waar dit toe kan leiden. Op welke wijze wordt hier toezicht op gehouden?

Welke landen worden bedoeld met de meer risicovolle landen en kan hiervan een overzicht worden gegeven, zo vragen de leden van de PvdA-fractie. Wie zijn eigenlijk de voornaamste begunstigen van de exportkredietverzekeringen? Zijn dat de exporterende bedrijven, of juist de importerende landen? Om welke bedragen gaat het jaarlijks? Hoe vaak wordt er een daadwerkelijk beroep gedaan op de verzekering, in de zin dat sprake is van blijvende wanbetaling? Worden in het importerende land ook incassobureaus ingezet?

De leden van de SP-fractie hebben grote twijfels over de wijziging van de Kaderwet, met name op het gebied van de objectiviteit, de transparantie en de kenbaarheid. Deze leden vragen of de ministeries van Financiën en Economische Zaken wel voldoende kennis in huis hebben voor het toepassen van financiële instrumenten voor actief risicobeheer. Ook voor de Kamer wordt haar controlerende taak er op deze manier bepaald niet eenvoudiger op, hetgeen de leden van de SP-fractie onwenselijk vinden. Naar aanleiding van de kredietcrisis zijn grote zorgen geuit over het grote volume van de handel in kredietderivaten. De toegenomen complexiteit van de verplichtingen van marktdeelnemers vormt hier een belangrijk onderdeel van. In die zin begrijpen deze leden dan ook de bewering van de regering niet dat het op grotere schaal inzetten van onder meer kredietderivaten teneinde meer ruimte in de portefeuille te creëren, een vermindering van de risico's betekent. De kredietcrisis laat immers eerder het omgekeerde zien.

De leden van de VVD-fractie merken op dat in de memorie van toelichting gesproken wordt over de zogenoemde obligoswap. Bij deze vorm van actief risicobeheer zouden twee instellingen betalingsrisico's op verschillende landen tegen elkaar uitruilen. Voor deze leden is het onduidelijk hoe dit bijdraagt aan risicobeheer. Hoe heeft de obligoswap van juli 2006 bewezen effectief te zijn? Graag ontvangen de leden van de VVD-fractie meer informatie over hoe deze vorm van risicobeheer volgens de regering de belastingbetaler kan beschermen tegen mogelijke claims.

Relatie met ontwikkelingssteun

De leden van de CDA-fractie merken op dat de commissie voor de Rijksuitgaven op 22 juli 2005 in het kader van garanties, leningen en deelnames van het Rijk heeft gesteld dat het niet de taak is van de overheid om commerciële leningen te verstrekken. Het ondersteuningselement speelt bij leningverstrekking dan ook een dominante rol. Veel van de exportondersteuning vindt plaats naar ontwikkelingslanden. Wat is precies de relatie met het budget van het ministerie van Ontwikkelingssamenwerking? In hoeverre zouden de kosten van deze leningen als ontwikkelingssteun beschouwd kunnen worden?

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering in te gaan op de commentaren van de EVS en Both Ends¹? Is het waar dat uitkering van een exportkredietverzekering bij wanbetaling ten koste van het budget van Ontwikkelingssamenwerking (OS) gaat? Waarom is dit het geval? Waarom wordt de uitkering niet gewoon betaald uit de opgebrachte premies? Hoe kan het OS-budget gevrijwaard worden van aanspraken vanuit de EKV-regeling?

Is het denkbaar dat het instrument van de exportkredietverzekeringen ook wordt ingezet voor het bereiken van doelen op het vlak van maatschappelijk verantwoord ondernemen, mensenrechten, kinderarbeid en milieu?

¹ Brief d.d. 10 april 2008, Fin0800204.

Hoe verhoudt dit wetsvoorstel zich tot de voorstellen van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking met betrekking tot de ORET/ ORIO-regeling?

De leden van de SP-fractie begrijpen vanuit het oogpunt van de ontwikkelingsdoelstellingen voor ontwikkelingslanden die de regering nastreeft, niet waarom er – door de creatie van meer ruimte in de portefeuille – feitelijk voor wordt gekozen om méér Nederlandse exporteurs van dienst te kunnen zijn. De potentiële schuldenlast van ontwikkelingslanden neemt hierdoor immers overeenkomstig toe. De regering stelt dat de Europese Commissie geen staatssteuntoezicht houdt op exportkredietverzekeringen. Hoe rijmt hij dit met het feit dat de EU richtlijn 98/29/EC stelt dat verliezen en uitvoeringskosten niet gefinancierd dienen te worden uit staatssteun?

Rollen van Atradius en De Nederlandsche Bank

De leden van de CDA-fractie merken op dat de huidige uitvoeringsstructuur vereenvoudigd wordt. De rollen van Atradius DSB en De Nederlandsche Bank (voorheen verantwoordelijk voor het risicobeheer en informatievoorziening) veranderen. De rol van De Nederlandsche Bank komt zelfs helemaal te verdwijnen. Dit kan in het bijzonder gevolgen hebben voor de kwaliteit van het risicomanagement. De nodige expertise verdwijnt. In hoeverre is in de nieuwe situatie de kwaliteit van het risicomanagement nu voldoende gewaarborgd? Beschikt de Staat hiertoe over voldoende mogelijkheden?

De leden van de CDA-fractie vragen opheldering over de precieze rol van Atradius. Er wordt gesteld dat Atradius optreedt als vertegenwoordiger van de Staat. Hoe zit dit nu precies tegen de achtergrond van de Europese aanbestedingsregels?

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom niet eerder is besloten om de kennelijk overbodige tussenschakel Atradius DSB eruit te halen, teneinde kostenvoordelen te behalen? Zijn er nog meer vergelijkbare rationalisaties denkbaar? Is het denkbaar dat de regering komt met een herwaardering van het instrument van de staatsgaranties, dat immers kan leiden tot lagere kapitaalkosten? Is het denkbaar dat bij de inning van superdividenden uit staatsdeelnemingen het instrument van de staatsgarantie vaker wordt ingezet, zodat de creditrating op peil blijft en de kapitaalkosten niet toenemen?

De leden van de SP-fractie vinden tot slot de beantwoording van de regering op pagina 4 van het advies van de Raad van State voor wat betreft de terugtrekking van De Nederlandsche Bank tegenstrijdig. Aan de ene kant stelt de regering dat de terugtrekking los kan worden gezien van de EKV-stelselwijziging – het had in haar redenering immers ook onder het bestaande stelsel plaats kunnen vinden – terwijl zij aan de andere kant stelt dat juist het gevolg van de rechtstreekse afgifte van staatspolissen, oftewel de wetswijziging, is dat dit tot een nauwere samenwerking tussen de Staat en de uitvoerder leidt alsmede minder overlap van taken en expertise dan in het huidige stelsel het geval is. De leden van de SP-fractie snappen niet hoe deze twee uitleggen met elkaar stroken.

Administratieve lasten

Kan de regering een inschatting geven van de te bereiken daling van de administratieve lasten en nalevingskosten, zo vragen de leden van de PvdA-fractie?

Financiële paragraaf

De leden van de VVD-fractie missen een financiële paragraaf. Kan de regering kwantitatief onderbouwen wat de gevolgen zijn van deze wetgeving, hoeveel de efficiencywinst bedraagt en waar deze precies neerslaat alsmede welke risico's bij de Staat blijven hangen.

De voorzitter van de vaste commissie voor Financiën,
Blok

De wnd. griffier van de commissie,
Vente