

Vergaderjaar 1996–1997

**25 514**

## **Interdepartementaal beleidsonderzoek Samenhang exportinstrumentarium**

**Nr. 1**

### **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 4 september 1997

In het kader van het Interdepartementaal beleidsonderzoek «Samenhang Exportinstrumentarium» is onderzocht in hoeverre, gegeven het exportbudget en de internationale regelgeving, de effectiviteit, de doelmatigheid en de doorzichtigheid van het Nederlandse exportbeleid verbeterd kan worden. Daarbij heeft de werkgroep gekeken naar de organisatorische vormgeving en de samenhang tussen de individuele exportregelingen in Nederland. Dit mede in het perspectief van de wijze waarop het exportbeleid in een achttal andere landen is ingericht.

Hierbij bied ik u het eindrapport aan van de IBO-werkgroep «Samenhang Export-instrumentarium». <sup>1</sup> In het eindrapport schetst de werkgroep mogelijkheden voor een effectiever, doelmatiger, en doorzichtiger exportbeleid in Nederland. Als onderdeel daarvan wordt een nieuw uitvoeringsmodel voorgesteld, het «Nederlandse model».

Tevens informeer ik u over het Kabinetsstandpunt op hoofdlijnen naar aanleiding van het eindrapport van de IBO werkgroep (bijlage 1). De hoofdlijnen van het Kabinetsstandpunt zijn:

Ten aanzien van de organisatorische aspecten:

- opzetten van een meer geïntegreerde organisatiestructuur volgens het «Nederlandse model», omvattende een «verzekeringsloket» en een «transactieloket»;
- instellen van een interdepartementale commissie met als taak het:
  - a) formuleren van uitgangspunten en beleid op hoofdlijnen en;
  - b) uitbrengen van advies in geval van aansluitingsproblemen tussen de verschillende regelingen.

b) Ten aanzien van de inhoudelijke aanbevelingen:

- het instellen van een garantiefonds, ten laste van het non-ODA-deel van de HGIS, voor het verzekeren van exportkredieten die binnen het vigerende landenbeleid van de NCM daarvoor niet in aanmerking komen. De modaliteiten en reikwijdte waaronder die faciliteit aan de NCM

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

beschikbaar zal worden gesteld zullen nader worden uitgewerkt. De faciliteit zal zich niet beperken tot het verzekeren van exportkredieten voor ORET/MILIEV-projecten.

- het verbreden van de automatische renteoverbruggingsfaciliteit (China, Indonesië en India) naar andere opkomende markten, zij het dat de precieze reikwijdte van deze, in beginsel budgettair neutrale, verbreding nog nader onderzocht zal worden;
- het uitvoeren van een onderzoek naar de mogelijkheden om op termijn de automatische renteoverbruggingsfaciliteit eventueel te vervangen door een budgettair beheersbaar generiek rentepositiestelsel.

Ik zal in overleg met de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking en Minister van Financiën de Kamer vóór eind 1997 nader informeren over een vervolg Kabinetsstandpunt ten aanzien van de vragen omtrent:

- de keuze van de instelling die de uitvoering van het «transactieloket» op zich kan nemen;
- welke exportbevorderende instrumenten bij het «Nederlandse model» worden ondergebracht;
- op welke wijze ook de investeringsbevorderende instrumenten aansluiting kunnen vinden bij het «Nederlandse model».

De Staatssecretaris van Economische Zaken,  
A. van Dok-van Weele

**Kabinetsstandpunt op hoofdlijnen inzake het IBO-rapport  
«Samenhang export-instrumentarium»****I. Inleiding**

Het Kabinet heeft in de nota «De herijking van het Buitenlands Beleid» (september 1995) een intensivering van het export- en investerings-instrumentarium aangekondigd. In reactie op het verschijnen van de Herijkingsnota heeft de Initiatiefgroep Kapitaalgoederenexport (G-23) suggesties gedaan om de aangekondigde beleidsintensiveringen in te vullen. In de Task Force exportinstrumentarium o.l.v. de Staatssecretaris van Economische Zaken zijn deze suggesties in gezamenlijk overleg tussen vertegenwoordigers van overheid en bedrijfsleven in concrete beleidsvoorstellen uitgewerkt (voorjaar 1996). In de M.v.T. bij de begrotingen 1997 van Economische Zaken, Financiën en Buitenlandse Zaken/Ontwikkelingssamenwerking is een eerste aanzet gegeven met betrekking tot de wijze waarop inhoud aan deze aanbevelingen zal worden gegeven.

Het IBO-rapport «Samenhang exportinstrumentarium», dat door een interdepartementale ambtelijke werkgroep is opgesteld, is de volgende belangrijke bouwsteen voor de versterking van de economische component in het buitenlandse beleid.

**2. Aanbevelingen IBO werkgroep***a. organisatorisch*

De belangrijkste aanbeveling uit het rapport heeft betrekking op een voorstel voor de stroomlijning van de uitvoeringsstructuur van het exportinstrumentarium. Een grotere doelmatigheid kan worden verkregen door de uitvoering van de diverse regelingen te bundelen. De werkgroep heeft hiervoor een nieuw «Nederlands model» uitgewerkt. Dit model bestaat uit twee loketten voor de uitvoering van de verschillende instrumenten: een «verzekeringsloket» en een «transaktieloket».

Door het «verzekeringsloket» zouden regelingen moeten worden aangeboden die op termijn kostendekkend zijn, zoals de exportkredietverzekering en de investeringsverzekering.

Gelet op het marktconforme karakter van deze regelingen wordt voorgesteld de uitvoering te laten geschieden door private marktpartijen. In beginsel staat de uitvoering van deze regelingen open voor alle zich daarvoor kwalificerende ondernemingen uit de branche.

Door het «transaktieloket» dienen de financieringsregelingen van Economische Zaken en Ontwikkelingssamenwerking te worden aangeboden die de exporteur direct financieel ondersteunen bij het totstandbrengen van de transactie. Het gaat hierbij om regelingen zoals het BSE (matchingfonds en automatische renteoverbrugging) en EFI (Indonesië) en het ORET/MILIEV-programma.

Het karakter van deze regelingen brengt met zich dat deze niet kunnen worden uitgevoerd door een private marktpartij, die betrokken is bij het type projecten waaraan de subsidie ten goede komt. Dit zou immers de private concurrentie-verhoudingen beïnvloeden.

Teneinde te waarborgen dat het bedrijfsleven (desgewenst) met hooguit één loket geconfronteerd wordt, dient het «transaktieloket» de mogelijkheid te krijgen om voor exporteurs die ook een beroep willen doen op een verzekeringsregeling, indien gewenst, de desbetreffende aanvraag voor hen bij het «verzekeringsloket» te verzorgen. Hiermee zal de doorzichtigheid van het beleid aanzienlijk verbeterd worden.

De werkgroep is van mening dat bundeling van het instrumentarium ook de effectiviteit van het exportbeleid zal kunnen versterken. Vereiste hiervoor is dat de aan de verschillende regelingen ten grondslag liggende beleidsmatige uitgangspunten beter op elkaar gaan aansluiten. Dit betekent dat een aantal bestaande regelingen zal moeten worden aangepast danwel dat nieuwe regelingen zullen moeten worden geïntroduceerd.

In dit verband stelt de werkgroep voor de bestaande ambtelijke commissies te integreren in één commissie, die tot taak heeft (a) het formuleren van uitgangspunten en beleid op hoofdlijnen en (b) advies uit te brengen in geval van aansluitingsproblemen tussen de verschillende regelingen. De bestaande besluitvormingsprocedures behoeven, gelet op de politieke verantwoordelijkheidsverdeling, geen wijziging.

#### *b. inhoudelijk*

Het IBO-onderzoek heeft zich gericht op regelingen die concrete exporttransacties ondersteunen. Aangezien exporteren en investeren in toenemende mate met elkaar verweven raken, is de werkgroep van mening dat de uitkomsten van het onderzoek ook opgeld zouden kunnen doen voor regelingen die concrete investeringstransacties ondersteunen.

De werkgroep constateert dat het exportkredietverzekeringsbeleid in Nederland vergelijkbaar is met dat in de door ons omringende landen. Het huidige beleid voor de exportkredietverzekering kan derhalve ongewijzigd blijven.

De aansluitingsproblemen tussen het exportkredietverzekeringsbeleid en de bestaande gebonden hulpprogramma's (ORET/MILIEV) dienen, indien beleidsmatig gewenst, te worden verholpen. Uitgangspunt daarbij is dat het commerciële bankwezen in staat moet worden gesteld de transactie te financieren. Indien er geen reguliere exportkredietverzekering is en het uit beleidsmatig oogpunt gewenst is zou de Staat een deel van het risico voor eigen rekening kunnen nemen. Mochten de banken uit zakelijke overwegingen niet bereid zijn de financiering te verzorgen, zou de overheid dit, indien gewenst, zelf kunnen doen.

De mogelijkheden tot automatische rente-overbrugging binnen het huidige (EZ) exportfinancieringsprogramma (BSE) dient te worden uitgebreid danwel te worden vervangen door een rentepositiestelsel.<sup>1</sup>

### **3. Reacties bedrijfsleven en uitvoerders**

Naast mondeling overleg tussen Staatssecretaris van Dok en een vertegenwoordiging van de Initiatiefgroep Kapitaalgoederenexport (G-23) d.d. 8 juli jl., zijn schriftelijke reacties ontvangen van VNO-NCW, NCM, NVB, NIB, SENTER, en MKB Nederland. In het algemeen blijkt hieruit een positieve houding t.a.v het IBO-rapport als eerste aanzet voor een verbetering van de efficiency en effectiviteit van het export-instrumentarium. Wel is men teleurgesteld over het feit dat budgettaire verruiming t.b.v. het exportbudget in het rapport niet aan de orde zijn gekomen. In dit verband geeft men o.a. aan te verwachten dat het ORET-programma spoedig heropend zal worden. Inzake de reikwijdte van het nieuwe uitvoeringsmodel pleit de NIB voor het samenvoegen van het transactie- en verzekeringsloket in één organisatie. VNO-NCW en Senter adviseren om op korte termijn ook de investerings- en samenwerkings-instrumenten onder de werking van het transactieloket te brengen. Het wordt door het bedrijfsleven van belang geacht dat het transactieloket een

---

<sup>1</sup> De overheid biedt de banken daarbij de gelegenheid automatisch leningen aan te bieden tegen een vaste rente, meestal op het laagst toegestane niveau, zijnde de OESO-referentierente (CIRR).

ruime beslissingsbevoegdheid zal krijgen bij de behandeling van aanvragen.

Bedrijfsleven en banken zien positieve aanzetten in het rapport voor een verbetering van de effectiviteit van het exportinstrumentarium. Dit blijkt uit de reacties op de aanbevelingen van de IBO-werkgroep op het terrein van de samenhang tussen exportkredietverzekering en ORET en wijziging van het matchingfonds. Zo is VNO-NCW voorstander van een separaat exportkredietverzekeringsprogramma, daar waar het reguliere beleid dicht is. NVB pleit in dit verband voor uitbreiding van de huidige SENO-faciliteit.<sup>1</sup>

Voor wat betreft rentesubsidies achten zowel VNO-NCW en NVB wijziging van het huidige matchingfonds noodzakelijk. Immers, het matchingfonds is alleen inzetbaar bij concrete transacties, waarbij de bewijslast van overheidsgesteunde concurrentie vaak lastig te verkrijgen is. Banken en bedrijfsleven zijn voorstander van een regeling waarmee buitenlandse rentesubsidiesystemen als zodanig kunnen worden gematcht. In dit verband geeft men de voorkeur aan een rentepositiestelsel.

De Banken zien overigens een generieke automatische rente-overbrugging (subsidie per transactie) reeds als een verbetering van de huidige situatie.<sup>2</sup>

Als punt van zorg wordt de instelling van één overkoepelend advieskollege gezien, zonder dat de bestaande besluitvormingsprocedures worden gestroomlijnd (NVB en NIB). Ook wijst het bankwezen op het belang dat voorkomen wordt dat het transactieloket op «oneerlijke» wijze gaat concurreren met het commerciële bankwezen op het terrein van de exportfinanciering. Door het veld worden ook vraagtekens gezet bij de conclusie van de Werkgroep dat het Nederlandse exportkredietverzekeringsbeleid gemiddeld genomen redelijk scoort. Het bedrijfsleven en de banken hebben aangegeven, dat niet zozeer een vergelijking van het gemiddeld gevoerde beleid, doch een vergelijking van de verzekeringsvoorwaarden van de individuele transactie doorslaggevend is voor de verwerving van individuele exportcontracten. Hierbij wordt door het bedrijfsleven aangedrongen op een discussie over de definitie van het begrip kostendekkendheid en de zichtbaarheid van alle opbrengsten van de exportkredietverzekering. Banken en bedrijfsleven pleiten beide voorts voor de introductie van het matching-beginsel in de exportkredietverzekering en jaarlijkse benchmarkonderzoeken (NVB).

#### 4. Kabinetsstandpunt

Afgezien van enkele zorg-en vraagpunten ziet het veld de conclusies van de IBO-werkgroep als eerste stap naar een verbetering van de effectiviteit, doorzichtigheid en doelmatigheid van het Nederlandse exportbeleid. Tegen deze achtergrond is het zaak de belangrijkste aanbevelingen van de werkgroep inzake de organisatie en vormgeving van het exportinstrumentarium, in lijn met de wensen van het bedrijfsleven, te concretiseren.

De uitvoering van de exportkredietverzekeringsfaciliteit behoeft voorsnóg geen wijziging. Uit een internationale vergelijking in het IBO is immers naar voren gekomen dat de Nederlandse faciliteit qua landen- en premiebeleid redelijk scoort. Met de overgang van transactie-limieten naar landenplafonds in 1996 is een belangrijk knelpunt in het gevoerde landenbeleid weggenomen. Ook kan gewezen worden op de voortgang die in internationaal verband met de harmonisatie gemaakt wordt.<sup>3</sup> Bij de mede hieruit voortvloeiende wijziging van het Nederlandse stelsel van exportkredietverzekeringspremies zal er naar gestreefd worden dat ook de overheidspremies voor de overige (niet-politieke) risico's in internationaal

<sup>1</sup> De SENO-faciliteit voorziet in exportkredietverzekering (van leasecontracten en – onder bepaalde zekerheidsvoorwaarden – van koop/verkoopovereenkomsten) voor die Midden- en Oosteuropese landen waar de reguliere exportkredietverzekering geen dekking biedt.

<sup>2</sup> VNO-NCW pleit in dit kader voor een lagere vaststelling van de Nederlandse referentierente (CIRR).

<sup>3</sup> Men denke aan het recente OESO Premie Akkoord (1997) en de concept-EU Richtlijn voor Middellange Termijn Risico's (1997).

verband in de pas blijven lopen. Gelet op het bovenstaande behoeft het huidige beleid t.a.v. exportkredietverzekering geen wijziging.

Het Kabinet stemt in met de volgende aanbevelingen:

*a. op organisatorisch vlak*

1 Het opzetten van een meer geïntegreerde organisatiestructuur volgens het «Nederlandse model», omvattende een «verzekeringsloket» en een «transactieloket».

Voor (quasi) markt-conforme verzekeringsinstrumenten wordt voorgesteld de uitvoering te laten behartigen door private partijen, het «verzekeringsloket».

In de praktijk betekent dit een voorlopige bestendiging van de huidige situatie: ook nu al is de uitvoering van de verzekeringsinstrumenten ondergebracht bij de NCM. In de situatie dat (een) andere exportkrediet-verzekeringsinstelling(en) in Nederland herverzekering bij de Staat verzoeken, zal het Kabinet zich beraden over toelating.

De niet marktconforme EZ en OS exportfinancieringsinstrumenten dienen gebundeld te worden bij één uitvoeringsinstantie, het «transactieloket».

Teneinde de doorzichtigheid van de nieuwe organisatie te optimaliseren zal het «transactieloket» de mogelijkheid krijgen om voor exporteurs die ook een beroep willen doen op een verzekeringsregeling, indien gewenst, de desbetreffende aanvraag voor hen bij het «verzekeringsloket» te verzorgen.

2 Het instellen van een interdepartementale commissie met ten aanzien van beide loketten als taak het:

- a formuleren van uitgangspunten en beleid op hoofdlijnen en;
- b uitbrengen van advies in geval van aansluitingsproblemen tussen de verschillende regelingen.

*Uitwerking*

De Staatssecretaris van Economische Zaken zal in overleg met de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking en Minister van Financiën het voortouw te nemen bij het formuleren van een kabinetsstandpunt vóór eind 1997, ten aanzien van de vragen omtrent:

- de keuze van de instelling die de uitvoering van het «transactieloket» op zich kan nemen;
- welke exportinstrumenten bij het «Nederlandse model» worden ondergebracht;
- op welke wijze ook de investeringsbevorderende instrumenten aansluiting kunnen vinden bij het «Nederlandse model».

Bij het uitwerken van de voorgestelde structuur kunnen externe adviseurs worden geraadpleegd. De Staatssecretaris van Economische Zaken zal in overleg met de Minister van Ontwikkelingssamenwerking en Minister van Financiën ultimo 1997 aan de Ministerraad rapporteren.

De «Commissie Cohen»<sup>1</sup> stelt duidelijke grenzen t.a.v. overheidsorganisaties die de markt betreden. Het Kabinet zal bij de keuze van de uitvoerder hiermee rekening houden.

---

<sup>1</sup> In het kader van het project Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit heeft de werkgroep «Markt en overheid» o.l.v. prof. Cohen onderzoek gedaan naar de wijze waarop overheidsorganisaties, die zich op de markt begeven, zich hebben te gedragen.

*b. inhoudelijk*

1 het instellen van een garantiefonds, ten laste van het non-ODA-deel

van de HGIS, voor het verzekeren van exportkredieten die binnen het vigerende landenbeleid van de NCM daarvoor niet in aanmerking komen.

De instrumenten voor gebonden hulpfinanciering worden onder het nieuwe transaktieloket gebracht. Uitgangspunt blijft de huidige ORET/MILIEV praktijk van de gecombineerde aanbieding van een schenking met een commercieel krediet. De aan het commerciële krediet verbonden betalingsrisico's kunnen in beginsel onder het reguliere exportkredietverzekeringsbeleid gegarandeerd worden. Indien de reguliere faciliteit daartoe geen mogelijkheden biedt, zal in overeenstemming met de wens van het bedrijfsleven en de aanbeveling van de werkgroep de benodigde (gedeeltelijke) garantie via een aanvullende faciliteit kunnen worden geboden. De modaliteiten en reikwijdte waaronder die faciliteit aan de NCM beschikbaar zal worden gesteld zullen nader worden uitgewerkt. De faciliteit zal zich niet beperken tot het verzekeren van exportkredieten voor ORET/MILIEV- projecten.

Gelet op het voorgaande worden vooralsnog geen middelen uitgetrokken voor de financiering van gebonden hulptransacties door de overheid zelf.

2 Er zal een verbreding van de automatische renteoverbruggingsfaciliteit (China, Indonesië en India) plaatsvinden naar andere opkomende markten, zij het dat de precieze reikwijdte van deze, in beginsel budgettair neutrale, verbreding nog nader onderzocht zal worden. Tevens zal een onderzoek worden uitgevoerd naar de mogelijkheden om op termijn de automatische renteoverbruggingsfaciliteit eventueel te vervangen door een budgettair beheersbaar generiek rentepositiestelsel.

Uitbreiding van het thans reeds voor China, Indonesië en India gehanteerde systeem van automatische renteoverbrugging naar andere opkomende markten volgt uit het IBO-rapport waarin immers blijkt dat Nederland met het systeem van transaktiematching beleidsmatig achter loopt.

Daarom wordt voorgesteld het huidige principe van transaktiematching te vervullen voor het principe van systeemmatching.

Mocht uit nader onderzoek blijken dat het door het IBO aangedragen alternatief van de invoering van een generiek rentepositiestelsel budgettair verantwoord is, zal het Kabinet alsnog besluiten tot de invoering daarvan. Het zware regime onder het Matchingfonds blijft bestaan.