

Vergaderjaar 2009–2010

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

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 30 oktober 2009

Vragen van de leden van de fractie van het CDA

1

In de Memorie van Toelichting (MvT) worden onder meer als instrumenten genoemd de herverzekering op de particuliere markt en credit default swaps (CDS's). In de aanhef van de MvT wordt gesteld dat het handelt om niet in de markt te verzekeren risico's: hoe valt dit met elkaar te rijmen, immers bij slechts een gedeeltelijke overname van het risico zou middels syndicaatvorming het totale risico wel kunnen worden verzekerd.

Syndicaatvorming biedt in beginsel mogelijkheden om risico's op te delen en op die manier af te dekken, ondanks het feit dat individuele verzekeraars deze te groot achten. Echter, het enkele feit dat CDS's, die uitsluitend zien op gedeeltes van het landenrisico, mogelijk zijn op een bepaald land wil niet meteen zeggen dat het ook mogelijk is het gehele risico dat een exporteur in verzekering wil nemen – al dan niet middels syndicaatvorming – op de markt weg te zetten. Hiervoor zijn verschillende redenen. In de eerste plaats is de complete verzekering en de daarmee samenhangende risico's te complex om in haar geheel op de markt te syndiceren. Een verzekering voor een specifieke transactie is een complex product dat aan verschillende, per geval wisselende, voorwaarden is verbonden, terwijl een door de Staat uitgevoerde CDS een relatief simpel, transparant en gestandaardiseerd product is dat op een rond bedrag kan worden gesteld. Kapitaalmarktpartijen die in beginsel bereid zijn om een risico te lopen op een land door middel van een CDS, zijn daarom in veel gevallen niet bereid dit risico door middel van een verzekering te lopen. In de tweede plaats is met de omstandigheid dat het weliswaar mogelijk is om CDS's af te sluiten op een risicovol land niet gezegd dat dit mogelijk is voor de gehele waarde van een exporttransactie. De markt voor CDS's op dergelijke landen kan zeer beperkt zijn. Het is ook mogelijk dat de prijs van een CDS in een dergelijke situatie sterk oploopt. Wanneer wordt gekozen voor syndicaatvorming zal dit niet anders zijn. De diepte van de markt verandert niet wanneer in de plaats van via CDS's, risico wordt afgedekt via syndicaatvorming.

Het wetsvoorstel werd ingediend in maart 2008 toen de kredietcrisis nog niet in volle omvang duidelijk was. Nu is duidelijk geworden dat de niet gereguleerde mondiale markt van CDS's één van de factoren is geweest die heeft bijgedragen aan de financiële crisis. Hoe denkt de regering op verantwoorde wijze met dit instrument om te gaan? Denkt de regering ook aan financiële partijen in Nederland als tegenpartij en acht zij dat verantwoord daar de Staat in laatste instantie de kans loopt de gelopen risico's van een dergelijke partij zelf te moeten afdekken? Overigens acht de regering het anno 2009 verstandig om op die wijze ruimte te creëren in de portefeuille om Nederlandse exporteurs meer van dienst te kunnen zijn?

Er zijn in het algemeen knelpunten te onderscheiden met betrekking tot CDS's, die in de kredietcrisis naar voren zijn gekomen. Echter, ook al vóór de kredietcrisis heeft de Staat deze knelpunten en de daarmee samenhangende risico's ondervangen in de vormgeving en de uitvoering van de CDS's die door de Staat worden gesloten. Om de additionele risico's van het gebruik van CDS's zoveel mogelijk te beperken, heeft de Staat er veel belang aan gehecht dat er voorwaarden in acht worden genomen met betrekking tot looptijd, onderpand en complexiteit.

- Wat betreft looptijd, de langstlopende CDS's die zijn afgesloten zijn 10 jaar;
- Wat betreft tegenpartijrisico, is geen risico genomen en is er onderpand gestort door de partijen die het risico hebben overgenomen;
- Wat betreft de complexiteit, het zijn zoveel mogelijk gestandaardiseerde documenten, en dus niet complex. Bovendien worden zij niet opgeknipt of doorverkocht.

Om de risico's bij het inzetten van CDS's verder zoveel mogelijk te beperken wordt gebruik gemaakt van kennis en beheersmethodieken die al binnen het ministerie van Financiën gebruikt worden. Er zijn gestandaardiseerde contracten opgesteld waarbij in het geval van de CDS's gebruik is gemaakt van de kennis van een externe juridische adviseur. Daarnaast worden de CDS transacties afgesloten en verwerkt door het Agentschap van het ministerie van Financiën dat al vele jaren actief is op de kapitaalmarkt en waar de organisatie is ingericht op het minimaliseren van het operationele risico dat hierbij kan komen. Hierbij kan gedacht worden aan maatregelen als tegenpartijlimieten en de scheiding tussen uitvoerende en controlerende partijen (front-, mid-, en backoffice). De transacties met betrekking tot de CDS's worden gedaan op de internationale kapitaalmarkt. De tegenpartijen bij dergelijke transacties kunnen dus van verschillende herkomst zijn. Met betrekking tot de vraag of ook financiële partijen in Nederland als tegenpartij worden overwogen kan ik opmerken dat bij het aangaan van een transactie uiteraard ook wordt gedacht aan Nederlandse partijen. Van doorslaggevend belang is echter dat de uiteindelijke tegenpartij waarmee de transactie gesloten wordt degene is die de beste prijs voor de Staat kan bieden. Het doel van het inzetten van instrumenten voor het beheer en de spreiding van de financiële risico's voor de Staat als de CDS is het beperken van de risico's van de Staat en het spreiden daarvan. Ik acht ik het, gelet op het bovenstaande, verstandig om ook heden ten dage deze producten in te zetten, indien de kredietverzekeringsportefeuille daartoe aanleiding geeft.

Vragen van de leden van de fractie van de PvdA

1 en 2

Vindt bij het Ministerie van Financiën een bredere heroverweging plaats daar waar taken worden uitgeoefend door uitvoeringsorganisaties? Wordt overwogen om ook deze uitvoeringstaken over te hevelen naar het departement? Zo ja, om welke specifieke uitvoeringsorganisaties en taken gaat het? Zo nee, waarom worden uitsluitend en op dit moment taken van de

uitvoeringsorganisatie Atradius overgeheveld naar het ministerie? Met het overhevelen van taken wordt een probleem opgelost. Is ook een andere oplossingsrichting denkbaar en waarom is daar niet voor gekozen? De Staat dient voortaan rechtstreeks te voorzien in de exportkredietverzekeringen (staatspolissen). Wordt, als dit wetsvoorstel wordt aangenomen, personele capaciteit van Atradius overgeheveld naar het Ministerie van Financiën zodat ook op het departement de kennis beschikbaar komt? Vindt met de overheveling van taken een ontmanteling van Atradius plaats? Blijft deze organisatie bestaan en zo ja met welke (hoofd-)taken?

De voorgenomen stelselherziening lijkt op papier tamelijk ingrijpend, maar levert in operationele zin weinig verandering op. Er worden dan ook geen taken van de uitvoeringsorganisatie Atradius Dutch State Business (ADSB) overgeheveld naar het ministerie van Financiën en er vindt geen ontmanteling plaats van ADSB. Medio 2008 is wel de betrokkenheid van de Nederlandse Bank als apart expertisecentrum geëindigd. Hierbij zijn de taken van de Nederlandse Bank overgeheveld naar het ministerie van Financiën en ADSB. Binnen het ministerie van Financiën blijft de expertise die daar altijd voorradig was aanwezig en deze gaat dus niet verloren. Daarnaast beschikt ADSB over de noodzakelijke expertise om risico's te kunnen blijven beoordelen. De verhouding tussen de Staat en ADSB blijft operationeel nagenoeg ongewijzigd. De juridische structuur verandert wel van een relatie tussen herverzekeraar en verzekeraar naar een relatie tussen verzekeraar en uitvoerder. Met betrekking tot taken die worden uitgeoefend door uitvoeringsorganisaties wijs ik op de bredere heroverwegingen die nu zijn belegd bij 19 werkgroepen, zoals is uiteengezet door de minister-president in zijn brief aan de Tweede kamer van 25 september.¹ In werkgroep 18 met als thema bedrijfsvoering kunnen uitvoeringsorganisaties van de rijksoverheid in den brede aan de orde komen.

3

Stelt het Ministerie van Financiën voortaan zelf provisie² en kosten³ vast? Waar ligt tussen het Ministerie van Financiën en Atradius in de toekomst precies de scheiding tussen beleid en uitvoering? Wie doet wat, en voert nu precies welke taken uit met betrekking tot de exportkredietverzekering-faciliteit?

De taken en bevoegdheden van ADSB zijn tussen de Staat en ADSB uitdrukkelijk overeengekomen of worden, na de wijziging van het stelsel, na onderling overleg in laatste instantie alsnog door de Staat bepaald. In het algemeen is er bij de verdeling van de taken en bevoegdheden tussen de Staat en ADSB vanuit gegaan, dat de Staat alle besluiten neemt, die een algemene strekking hebben. Binnen het door dergelijke besluiten begrensde kader mag ADSB in individuele gevallen beslissingen nemen, voor zover het financiële risico voor de Staat een maximum bedrag niet overschrijdt. Verder voert ADSB het overgrote deel van de met het verzekeren van exportkredieten gepaard gaande administratieve handelingen uit en adviseert zij de Staat gevraagd en ongevraagd over alle met de exportkredietverzekering in het algemeen en in bijzondere gevallen samenhangende kwesties. Wat de premies, provisies en andere kosten betreft, bepaalt de Staat dus de hoogte in het algemeen, waarbij zij zich houdt aan daartoe gemaakte internationale afspraken en voert ADSB in individuele gevallen de berekening uit en verzorgt zij de administratie.

¹ Kamerstukken II 32 123 nr. 25.

² Bedragen die worden gevraagd voor het afgeven van dekkingstoezeggingen en dekkingsadviezen.

³ Kosten vormen het bedrag dat in rekening wordt gebracht voor de administratie en bijvoorbeeld het wijzigen van een polis of het maken van een aanhangsel.

4

De regering, specifiek de Minister van Financiën stelt jaarlijks de hoogte vast tot welk bedrag de hoogste verplichtingen kunnen worden aangegegaan. Hoe wordt de hoogte van dit bedrag vastgesteld en is er een specifieke maximum bedrag dat geldt? Wat is de hoogte van dit bedrag?

Op grond van artikel 6 van de Kaderwet Financiële verstrekkingen Financiën stelt de minister van Financiën, in overeenstemming met de minister van Economische Zaken, jaarlijks de bedragen vast tot welke ten hoogste verplichtingen kunnen worden aangegaan. Deze bedragen worden bekend gemaakt in de Staatscourant. In de Rijksbegroting, nader bepaald in beleidsartikel 2.2.5. van Begroting IXB, staan deze bedragen eveneens vermeld. Het plafond is vastgesteld op €11,95 miljard. De relatieve hoogte van dit bedrag ziet onder meer op de omstandigheid dat exportcontracten kunnen luiden in buitenlandse valuta. Deze schommelingen kunnen grote vormen aannemen waardoor de maximale schade aanzienlijk op kan lopen. Het Nederlandse bedrijfsleven kon (en kan) zich tegen deze koersschommelingen verzekeren.

5

Hoe is bij de uitoefening van het toezicht de rolverdeling tussen de Audit Dienst Financiën (ADF) en de Rekenkamer? Kan dit worden duidelijk gemaakt aan de hand van een concrete casus?

De taken en bevoegdheden van de Rijksauditedienst en de Algemene Rekenkamer worden beheerst door de hoofdstukken VI en VII van de Comptabiliteitswet (CW). De Rijksauditedienst heeft een interne functie ten behoeve van de betrokken minister. De taken van de Rijksauditedienst zijn beschreven in het eerste lid van artikel 66 CW. De resultaten van de auditcontrole worden jaarlijks vastgelegd in rapporten die zijn gericht aan de betrokken minister. Het samenvattende rapport bevat, behalve de belangrijkste bevindingen van de controle, een accountantsverklaring (artikel 66 lid 5 CW). De Algemene Rekenkamer heeft primair een externe functie, en onderzoekt, anders dan de accountantsdienst, ook de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid. De Rekenkamer controleert onafhankelijk ten behoeve van de Staten Generaal. De onderzoekstaak van de Rekenkamer is vastgelegd in artikel 82 en 85 van de CW. Bij het uitoefenen van haar taken kan de Algemene Rekenkamer gebruik maken van de resultaten van de door de Rijksauditedienst verrichte controles (artikel 86 lid 1 CW). Een voorbeeld van een concrete casus is de Casus Exportkredietverzekering uit 2004, waarin de Algemene Rekenkamer ingaat op beheer en rechtmatigheid (waaronder de departementale controle door de auditedienst van Financiën) en op het beleid en doelmatigheid van de exportkredietverzekering.¹

Een voorbeeld van de rolverdeling biedt het rapport Garanties, leningen en deelnemingen van het Rijk van de Algemene Rekenkamer.² In hoofdstuk drie van het rapport gaat de Rekenkamer bijvoorbeeld in op het gevoerde beleid, en concludeert dat de vraag of de doelen van de garantieregelingen worden bereikt voor wat betreft de EKV aan de hand van evaluatieonderzoek bevestigend kan worden beantwoord. In hoofdstuk 3.3 onderzoekt de Rekenkamer onder meer de controle door de auditedienst van het financieel beheer van garanties bij de verschillende ministeries. Uit de analyse blijkt bijvoorbeeld dat de auditedienst van Financiën aangeeft garanties afzonderlijk te betrekken in hun risicoanalyse in de planningfase van de controle.

Mede namens de staatssecretaris van Economische Zaken,

De minister van Financiën,
W. J. Bos

¹ In dit kader kan verwezen worden naar het rapport Garanties, leningen en deelnemingen van het Rijk, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 30 086, nrs. 1–2.

² Garanties, leningen en deelnemingen van het Rijk, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 30 086, nrs. 1–2.