

Exportkredietverzekeringen schuldenkwijtschelding: het budgetrecht onder druk?

T.N. Sanders*

Samenvatting

De exportkredietverzekeringenfaciliteit van de Nederlandse Staat vormt een aanvulling op de markt. Waar commerciële verzekeraars niet bereid zijn om exportkredieten te verzekeren vanwege te hoge risico's biedt de Staat deze mogelijkheid. Als die risico's zich ook daadwerkelijk verwezenlijken dan is de Staat gebonden om de schade (grotendeels) te vergoeden aan de exportkredietverstrekker. Gevolg hiervan is wel dat de Staat de vordering van de exporteur gecedeerd krijgt. Soms wordt deze vordering kwijtgescholden. Als het een ontwikkelingsland betreft, wordt deze kwijtschelding toegerekend aan de Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS)-nota als zijnde 'Official Development Assistance' (ODA). Door deze toerekening komt het oerrecht van het parlement: het budget recht, onder druk.

Trefwoorden: exportkredietverzekeringen, budgetrecht.

1 Inleiding

Exportkredietverzekeringen (EKV's) vormen een relatief onbekend onderwerp. Toch maken de schulden die hieruit ontstaan een groot deel van de schuld van ontwikkelingslanden uit. Deze schuld krijgt wel vaak aandacht. Een EKV is een herverzekering, waarbij de Staat zich garant stelt ten opzichte van een verzekeraar. Een EKV-faciliteit treedt in principe marktaanvullend op. Hierbij wordt Nederlandse export naar risicovolle landen herverzekerd indien commerciële verzekeraars het exportrisico niet willen aanvaarden. Als exportrisico's zich daadwerkelijk verwezenlijken dan is de Staat eraan gehouden de schade (grotendeels) te vergoeden aan de exportkredietverstrekker. Gevolg hiervan is wel dat de Staat de vordering van de exporteur gecedeerd krijgt. Deze vordering is echter meestal moeilijk inbaar. Als er geen bilaterale regeling wordt getroffen, wordt er vaak een schuldenregeling getroffen in het kader van de Club van Parijs (een overleg platform voor crediteurlanden). In veel gevallen wordt de schuld dan kwijtgescholden. De manier waarop de Nederlandse overheid deze handelingen begrotingstechnisch verwerkt, is ingewikkeld en niet altijd even logisch. Dat een deel van de vorderingen bij het Ministerie van Financiën wordt geplaatst en een deel bij Ontwikkelingssamenwerking is een vreemde praktijk.

Deze praktijk zal in dit artikel nader worden bestudeerd. Leidende vraag daarbij is of het budgetrecht van het Nederlandse parlement in het gedrang komt door deze toerekening van de EKV-schuldenkwijtscheldingen aan de uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking. Dit artikel zal zich niet dus niet richten op het jaarlijks terugkerende debat of schuldenkwijtschelding als ontwikkelingssamenwerking aan te merken valt.

2 Exportkredietverzekeringen

Bij veel commerciële transacties is er een betalingsrisico. Zelfs zakendoen met een zusterbedrijf heeft risico's. Elk bedrijf kan immers failliet gaan. Daarnaast wil de afnemer

van een product of dienst meestal het bedrag in termijnen voldoen. In dat geval heeft de afnemer een lening nodig, welke deze vaak bij een bank of andere financiële dienstverlener verkrijgt (een 'gefinancierde transactie'). Levert het verkopende bedrijf zelf het krediet, dan wordt gesproken van een 'contante transactie'. Het is voor het verkopende bedrijf van groot belang om bij een gefinancierde transactie aantrekkelijke financieringsvoorwaarden te bieden: hoe gunstiger de financieringsvoorwaarden, hoe groter de kans dat het product wordt aanschafte.

Betalingsrisico's nemen toe als de landsgrens wordt overschreden. De afnemer kan (of wil) het bedrag niet gelijk voldoen, en wil hiervoor vaak een regeling treffen. Exporterende bedrijven zijn vaak bereid hieraan mee te werken, en regelen bij een bank vaak de financiering voor de afnemer, het zogeheten 'exportkrediet'.¹ Want hoe gunstiger de financieringsvoorwaarden, hoe groter de kans dat de importeur het product van dat bedrijf aanschafte. Hierbij gaat de bank een internationale verbintenis aan, die vaak risicovoller is dan een binnenlandse transactie: politieke factoren, economische conjunctuur en natuurrampen zijn maar een aantal van de problemen die ervoor kunnen zorgen dat de bank zijn kapitaal verliest.

Om zich tegen deze risico's in te dekken sluiten banken (of bedrijven) bijna altijd een exportkredietverzekering af bij een kredietverzekeraar.² Tegen een premie (berekend op basis van het risico), zal de verzekeraar eventuele schade vergoeden die de bank lijdt. Net als een huis-tuin-en-keuken-verzekering kunnen bepaalde risico's, al naar gelang de wensen van de afnemer van de verzekering, wel of niet worden verzekerd. Men kan bijvoorbeeld ervoor kiezen om een eventueel faillissement te laten dekken, maar niet een natuurramp.³ In het kader wordt dit systeem met een voorbeeld toegelicht.

1 Tweede Kamer, (2003-2004), 1.

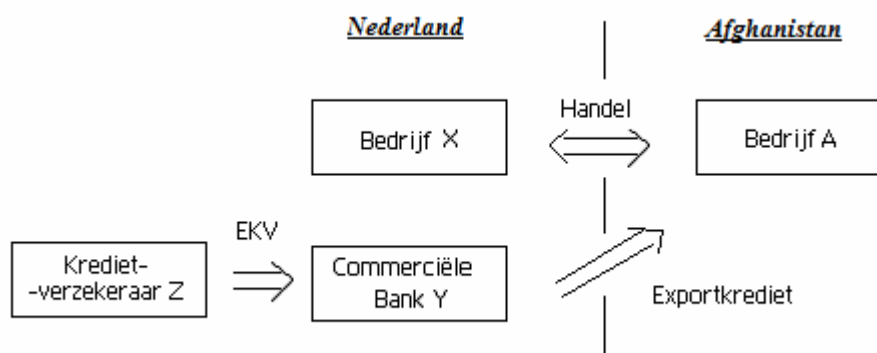
2 Ibidem.

3 Atradius website.

Exportkrediet en verzekering

Stel: het Nederlandse bedrijf X wil een lading staal aan bedrijf A (gevestigd in Afghanistan) verkopen. Bedrijf A is echter niet in staat het bedrag in een keer te betalen, en sluit (met behulp van bedrijf X) een lening af bij de commerciële bank Y om het product te bekostigen. Commerciële bank Y wil zich zelf indekken tegen onvoorziene omstandigheden, en sluit hiertoe een EKV af bij kredietverzekeraar Z. Stel nu, dat bedrijf A na ontvangst van de lading staal failliet gaat. A heeft slechts een gedeelte van de lening betaald. Commerciële bank Y zal kijken naar de mogelijkheden om binnen de gestelde termijn het krediet (plus rente) terug te krijgen. Indien dit niet mogelijk is, zal de kredietverzekeraar Z commerciële bank Y de schade vergoeden. Kredietverzekeraar Z neemt de vordering op A over.

Figuur 1. Exportkredietverzekering



Echter, zoals postorderbedrijven niet leveren in bepaalde wijken vanwege een te hoog wanbetalingrisico, zullen kredietverzekeraars niet een exportkrediet naar bepaalde landen willen verzekeren. Als bepaalde risico's onverzekerbaar zijn, worden deze onder bepaalde voorwaarden in naam van de Staat verzekerd bij Atradius DSB.

3 De organisatie van de EKV-faciliteit van de Staat

De verdeling van de verantwoordelijkheden en de vormgeving van de uitvoering van de EKV-faciliteit is tamelijk ingewikkeld. Allereerst ligt de hoofdverantwoordelijkheid (d.w.z. de beleidsmatige verantwoordelijkheid) bij het Ministerie van Financiën. Binnen Financiën is de Directie Buitenlandse Financiële Betrekkingen (BFB) en daarbinnen de Afdeling Export Kredietverzekering en Investeringsgaranties (EKI) verantwoordelijk. In beleidsstukken wordt gerefereerd aan 'BFB/EKI'. Deze afdeling neemt (onder verantwoordelijkheid van de minister van Financiën) de beslissingen over herverzekeringsaanvragen.⁴

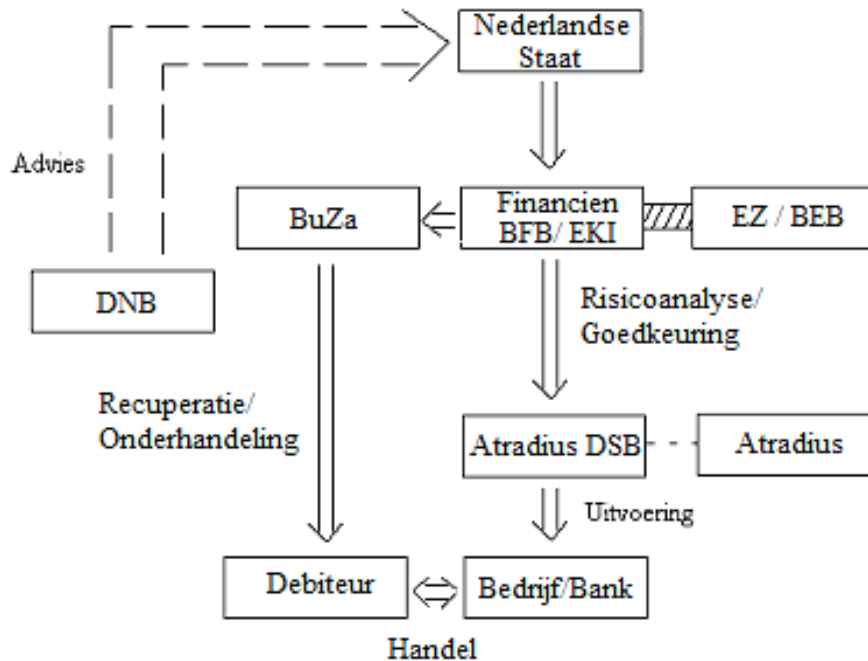
Daarnaast is het Ministerie van Economische Zaken (EZ) medeverantwoordelijk voor het beleid. De Directie Buitenlandse Economische Betrekkingen (BEB) is hiermee belast. In de praktijk is BEB vooral bezig met beslissingen betreffende zogenaamde 'strategische goederen' (defensiegerelateerde export), een belangrijk en controversieel deel van de door de EKV-faciliteit gedekte export.⁵

4 Tweede Kamer, (2005), 7.

5 Ibidem.

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BuZa) is vooral belangrijk in het contact met buitenlandse overheden. BuZa heeft een belangrijke rol bij internationale onderhandelingen.⁶ De Nederlandsche Bank (DNB) geeft algemene beleidsadviezen aan de Staat betreffende de EKV-faciliteit.⁷ Hiervoor is er binnen DNB een speciale Afdeling Export/Import.

Figuur 2. De structuur van de Nederlandse EKV-faciliteit



Dan is er uiteindelijk de uitvoerende tak van de organisatie. Atradius Dutch State Business NV (Atradius DSB), is een volledig onafhankelijke dochteronderneming van Atradius NV. Dit bedrijf behandelt louter de (her)verzekeringen van de staat. Atradius DSB handelt juridisch in eigen naam, maar economisch voor rekening van de Staat. Atradius DSB is de voortzetting van de Nederlandsche Crediet Maatschappij (NCM), gesticht in 1925 en sinds 1932 de verzorger van de EKV-faciliteit van de Staat. Atradius DSB ontvangt hiervoor een vergoeding van de Staat. Diagram 2 illustreert dit systeem.

4 Het verkrijgen van een EKV

Het verkrijgen van een EKV is ingewikkeld en afhankelijk van het type goed of dienst. Dit wordt met een voorbeeld verduidelijkt.

Stel dat het Nederlandse bedrijf A een partij 20 van verkeerslichten aan Indonesië wil verkopen. Hiervoor heeft A geen exportvergunning nodig, dus hoeft EZ (BEB) niet te worden geraadpleegd. Bedrijf A regelt een exportkrediet voor Indonesië bij bank B. Bank B zal dit krediet willen verzekeren, dus ontvangt Atradius DSB een aanvraag voor een EKV. Atradius DSB contacteert Financien (BFB/EKI) met de aanvraag van B, waarin B uitlegt waar de verkeerslichten heen gaan en wie de afnemer/debiteur is. BFB/EKI controleert de gegevens van de aanvraag en onderwerpt deze aan een risicoanalyse waarin zowel commerciële als politieke risico's worden geanalyseerd. Indien BFB/EKI tot de conclusie komt dat het risico

6 Idem, 8.

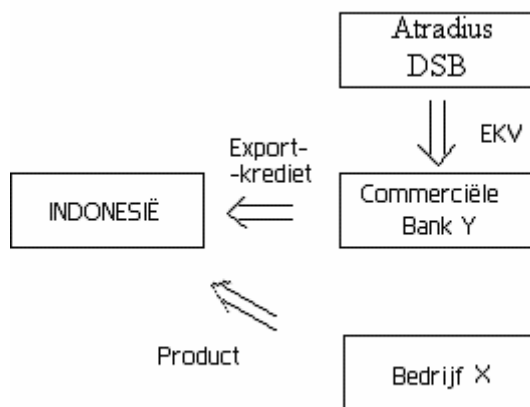
7 Ibidem.

niet onaanvaardbaar is en de aanvraag aan alle randvoorwaarden van de Staat voldoet, keurt het de aanvraag goed en stuurt deze, samen met een verklaring dat de Staat bereid is de EKV te herverzekeren, terug naar Atradius DSB. Atradius DSB stelt in overleg met B een polis op, waarin bepaalde risico's wel en niet worden gedekt, naar gelang de wensen van B. Atradius DSB bepaalt (aan de hand van de risicoanalyse van BFB/EKI) de premie, die aan de Staat wordt betaald. Bank B sluit de polis af bij Atradius DSB. De Staat betaalt Atradius DSB een vergoeding voor de diensten.

Deze procedure kan afhankelijk van het goed (strategisch of niet) en het soort transactie (gefinancierd of contant) verschillen.⁸ Het verschil tussen contante en gefinancierde transactie is dat bij een gefinancierde transactie (vooral kapitaalgoederen) een commerciële bank een exportkrediet heeft verstrekt. De contante transactie (in het bijzonder de aannemerij) betekent dat het bedrijf zelf een EKV van de Staat aanvraagt.

In de figuren 3 en 4 wordt de gang van zaken bij een gefinancierde transactie en bij een contante transactie aan de hand van een voorbeeld verduidelijkt.

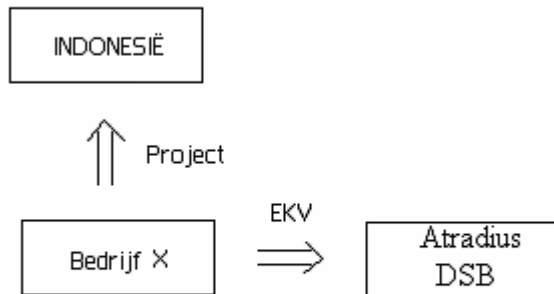
Figuur 3. De gefinancierde transactie



Bedrijf X bouwt een schip voor Indonesië. Het contract tussen X en Indonesië omvat een totale waarde van 100 miljoen euro. Het schip wordt in 24 maanden gebouwd. Om de bouw te financieren sluit Indonesië een lening bij de Nederlandse bank Y af, die een exportkrediet verstrekt aan Indonesië ten bate van X. Stel dat na 24 maanden het schip keurig wordt afgeleverd door X, maar Indonesië betaalt niets terug aan Y. In dit geval compenseert Atradius DSB de bank voor het contractbedrag (plus de verschuldigde rente, min het eigen risico).

⁸ Tweede Kamer, (2007-2008), 3.

Figuur 4. De contante transactie

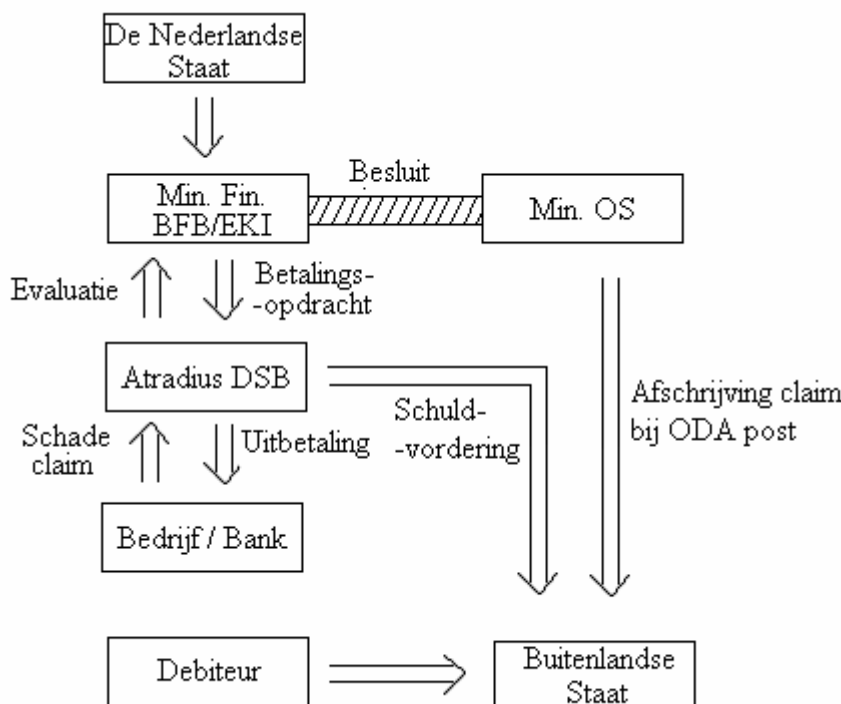


Ingenieursbedrijf X bouwt een elektriciteitscentrale in Indonesië. Het contract tussen X en Indonesië omvat een totale waarde van 100 miljoen, de duur is 12 maanden. Na 3 maanden is Indonesië contractueel verplicht 25 miljoen euro te voldoen, mits X de afgesproken doelen heeft bereikt. Stel: X bereikt deze doelen en Indonesië betaalt niet, en heeft naar de mening van X ook niet de intentie dat te doen. X staakt in dat geval de werkzaamheden en vertrekt. Atradius DSB neemt in dit geval de vordering over, en betaalt X de 25 miljoen euro (min het eigenrisico) uit.

5 Exportkredietschulden en de kwijtschelding daarvan

Als een exportkrediet uiteindelijk niet wordt afgelost en het bedrijf een verzekeringsclaim bij Atradius DSB indient, begint een andere procedure. Het is wederom het makkelijkst om aan de hand van een voorbeeld de organisatie en de procedure uit te leggen (figuur 5).

Figuur 5. Het EKV-schulden en EKV-vorderingproces



Stel: een bedrijf (of bank) heeft een EKV bij Atradius DSB afgesloten. Dit bedrijf verkoopt twintig verkeerslichten aan een gemeente in Niger voor een contractwaarde van 2 miljoen euro. Betaling zou een jaar na aflevering moeten geschieden. Na een jaar is er geen geld ontvangen en bij navraag door het bedrijf blijkt dat de gemeente ook niet van plan is te betalen. Hierop dient het bedrijf een schadeclaim in bij Atradius DSB. Atradius DSB gaat na of de verkeerslichten inderdaad zijn geleverd en of er inderdaad niet is betaald.⁹ Als alles is geverifieerd wordt (na overleg met BFB/EKI) het bedrijf uitbetaald. De betaling is veelal ter grootte van het contractbedrag min het eigen risico (tussen de 2 en 5% van de contractwaarde).¹⁰ Op dat moment gaat de vordering (van 2 miljoen euro) over op de Staat, en is BFB/EKI verantwoordelijk voor het innen. Atradius DSB zal zich hier in de praktijk ook mee bemoeien. Beiden plegen uiteraard overleg met het BuZa als het om een buitenlandse staat gaat.¹¹

Is er sprake van kwijtschelding en dus van lasten voor OS, dan is dit terug te vinden in de zogeheten HGIS-nota (Homogene Groep Internationale Samenwerking). De HGIS-nota omvat alle uitgaven in het kader van de internationale samenwerking, zowel de zogenaamde Official Development Assistance (ODA)-uitgaven (het beleidsterrein van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking) als de non-ODA buitenlanduitgaven, zoals de missie in Uruzgan.¹² De HGIS-nota is een aparte constructie, is geen begroting en wordt slechts ter informatie aan de kamer voorgelegd.

Om een kwijtschelding toe te rekenen aan de HGIS-nota, is het een vereiste dat het betreffende debiteurland op de lijst van het OESO Development Assistance Committee (DAC) van Official Development Assistance (ODA) ontvangende landen voorkomt. Zo niet, dan zou er sprake kunnen zijn van een verholde exportsubsidie. Indien het land inderdaad op de OESO-DAC-lijst voorkomt, wordt een schuldkwijtschelding als ODA aangemerkt en aan de HGIS-nota toegerekend.¹³

Hiermee zijn slechts de hoofdlijnen geschetst van de begrotingstechnische verwerking van EKV-schuld kwijtscheldingen. Hierna zal daar nader op worden ingegaan: in het algemeen op de verwerking van inkomsten en uitgaven en specifiek op de effecten van de toerekening aan de HGIS-nota.

6 Budgettaire structuur van de EKV-faciliteit

De Nederlandse Staat heeft de EKV-faciliteit ondergebracht in de rijksbegroting als onderdeel van de begroting van het Ministerie van Financiën, onder beleidsartikel 5:

Exportkredietverzekering en investeringsgaranties. In tabel 1 is het budget voor 2009 weergegeven. Om het geheel overzichtelijker te maken, zijn andere verzekeringsfaciliteiten dan de EKV zo veel mogelijk buiten beschouwing gelaten. Bij apparaatsuitgaven en bij personeel en materieel moet men er dus wel rekening mee houden dat er nog twee andere (kleinere) faciliteiten door worden ondersteund.

Uit tabel 1 blijkt dat de EKV-faciliteit, op basis van de hier getoonde kasstromen en verplichtingen, in principe kostendekkend werkt. Het kan zelfs zo zijn dat de faciliteit voor de

9 Tweede Kamer, (2003-2004), 2.

10 Tweede Kamer, (2006-2007a), 3.

11 Tweede Kamer, (2003-2004), 2.

12 Rijksbegroting website, (2009a).

13 Tweede Kamer, (2007-2008), 4.

Staat 'winstgevend' is. De schaderestituties worden ontvangen door schuldregelingen te treffen met de debiteuren via de Club van Parijs en worden dus opgevoerd als ontvangsten. Saillant is echter waar de kwijtscheldingen van de EKV-vorderingen worden opgevoerd. Deze vormen een last, maar vergen geen uitgaven en zouden dus niet thuishoren in een begroting op basis van het kas-verplichtingenstelsel zoals die van het Ministerie van Financiën. In plaats daarvan zijn de kwijtscheldingen terug te vinden als zogenaamde 'toerekening' op de HGIS-nota.

Tabel 1. Budgettaire gevolgen van beleidsartikel 5 (x € 1.000) ¹⁴

	2007	2008	2009	2010
<i>Verplichtingen</i>				
EKV	2.340.391	11.332.276	11.332.276	11.332.276
<i>Uitgaven</i>				
Schade-uitkering EKV	11.391	90.000	105.000	120.000
Apparaatsuitgaven	16.637	15.757	14.263	14.269
Personeel en materieel	1.139	1.401	1.407	1.413
Uitvoeringskosten DNB-EXIM	2.600	1.500		
Kostenvergoeding Atradius DSB	12.898	12.856	12.856	12.856
Totaal uitgaven	44.665	121.514	133.526	148.538
<i>Ontvangsten</i>				
Premies EKV	53.973	50.000	40.000	40.000
Schaderestituties EKV	170.767	110.000	60.000	35.000
Totaal ontvangsten	224.740	160.000	100.000	75.000
<i>Resultaat</i>	180.075	38.486	-33.526	- 73.358

Bron: Tweede Kamer, Vaststelling begrotingsstaat Ministerie van Financiën (IXB) 2009, 31 700 IXB, nr.2.

7 De HGIS Nota

De minister voor Ontwikkelingssamenwerking heeft als minister zonder portefeuille geen eigen begroting. Om de uitgaven aan ontwikkelingssamenwerking en het buitenland overzichtelijk te maken, wordt er daarom gebruik gemaakt van de HGIS-nota. De HGIS omvat niet alleen de ODA-uitgaven (het beleidsterrein van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking), maar ook non-ODA-buitenlanduitgaven, zoals de missie in Uruzgan.¹⁵ Het bedrag dat aan ODA dient te worden uitgegeven, wordt bij elk regeerakkoord weer vastgelegd en is het laatste decennium ongewijzigd gebleven op 0,8% van het BBP.¹⁶ Een schuldenkwijtschelding die als ODA wordt aangemerkt, betekent dus een reductie van de feitelijke uitgaven in het kader van ontwikkelingssamenwerking. In wezen recupereert Nederland de kosten van het

14 Rijksbegroting website, (2009).

15 Rijksbegroting website, (2009a).

16 Regering website.

kwijtschelden uit de HGIS. Het is onduidelijk of dit de onderliggende bedoeling is van de toerekening.

In de laatste jaren zijn uitsluitend kwijtscheldingen toegerekend die als ODA aan te merken zijn, zogenaamde 'ODABLE' vorderingen volgens de OESO-DAC richtlijnen. Tabel 2 brengt dit in beeld.

De bedragen die zijn kwijtgescholden, zijn van zeer grote omvang, zeker in vergelijking met wat er jaarlijks aan schade-uitkeringen wordt betaald. De reden dat deze bedragen zo hoog zijn, is omdat het meestal meer dan een decennium duurt voordat een vordering wordt kwijtgescholden. In 2007 zijn er bijvoorbeeld vorderingen op Nigeria kwijtgescholden die stamden uit de jaren zeventig van de vorige eeuw.

Tabel 2. Percentage van EKV-vordering kwijtscheldingen die als ODA zijn aangemerkt

	2005	2006	2007	2008
Kwijtschelding EKV-vordering (x 1.000)	€ 259.959	€ 255.596	€ 531.596	€ 300.596
Waarvan als ODA aangemerkt	100%	100%	100%	100%

Bron: HGIS-Nota 2007, HGIS jaarverslag 2009.

Daarnaast representeren de EKV-kwijtscheldingen een zeer omvangrijk deel van de Nederlandse ODA. Minister Bos heeft in 2007 in een brief aan de Tweede Kamer uitgelegd dat als Nederland de EKV-kwijtscheldingen niet meer als ODA zou toerekenen aan de HGIS-nota, dit logischerwijs zou leiden tot een verhoging van de feitelijke ODA-uitgaven. De kosten voor deze verschuiving zouden, naar schatting van het Ministerie van Financiën, de Nederlandse begroting ruim '€ 1,1 miljard over de periode 2007–2012 kosten'.¹⁷ Maar vice versa leidt het verhogen van de kwijt te schelden bedragen tot een kostenverlaging voor de rijksoverheid. De EKI toerekening zou op die manier gebruikt kunnen worden om het EMU-saldo kunstmatig terug te dringen. Tabel 3 laat de kwijtscheldingen in relatie tot de totale ODA zien.

Tabel 3. EKV-kwijtscheldingen als percentage van ODA en BNP (x 1.000)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Kwijtscheldingen	€ 108.907	€ 285.285	€ 219.814	€ 481.596	€ 259.959	€ 255.596
ODA	€ 3.767.449	€ 3.823.576	€ 3.811.435	€ 3.943.044	€ 4.226.273	€ 4.687.585
Kwijtscheldingen als % van ODA	2,89	7,46	5,77	12,21	6,15	4,77

Bronnen: HGIS jaarverslagen (2002, 2005, 2006), HGIS-nota 2002.

8 Het budgetrecht van de Tweede Kamer

Als men de begrotingstechnische verwerking van EKV-kwijtscheldingen zou moeten samenvatten, komt het erop neer dat er een moeilijk te verantwoorden verschuiving van kwijtscheldingen plaatsvindt van de begroting van het Ministerie van Financiën naar de

¹⁷ Ibidem.

HGIS-nota. Een 'uitgave' aan het kwijtschelden van de vordering drukt mogelijke werkelijke uitgaven weg. Deze gang van zaken is in strijd met het zogenaamde oerrecht van het parlement: het budgetrecht.

Doordat EKV-schuldenkwijtscheldingen op de HGIS als ODA worden aangemerkt, maar niet op de officiële begroting van een ministerie verschijnen,¹⁸ is er weinig parlementaire controle over het bedrag aan kwijtscheldingen. Immers, de kosten van kwijtschelding zijn in principe al gedaan bij het uitkeren van de schadevergoeding door het Ministerie van Financiën aan de polishouders. Omdat deze uitgaven juridisch verplicht zijn, valt hier niets op aan te merken. Het probleem is echter dat de toerekening aan de HGIS-nota, evenals het tijdstip van deze toerekening, volledig ter discretie van de regering staat. Hoewel de HGIS-nota geen officiële begroting is (deze wordt omschreven als 'een aparte budgettaire constructie binnen de rijksbegroting'),¹⁹ drukt deze 'tweede afschrijving' (de eerste zijnde de uitbetaling van de polis en de tweede de toerekening aan de HGIS) van de kwijtscheldingskosten natuurlijk wel op de ODA-uitgaven. Deze constructie zet het parlementaire budgetrecht onder druk, en wel om een tweetal redenen.

Allereerst wordt door deze werkwijze de autorisatiefunctie van het begrotingsrecht aangetast. Schuldenkwijtschelding vindt plaats in het kader van de Club van Parijs in internationaal overleg. Hierop heeft het parlement nagenoeg geen controle. Nederland heeft zich immers eraan gecommitteerd, als landen aan bepaalde voorwaarden voldoen, schulden kwijt te schelden. Daarnaast zijn er schulden die al tijden voor kwijtschelding staan aangemerkt, maar nog niet aan de HGIS zijn toegerekend. In principe heeft het parlement dus niets in te brengen over het belang van schuldenkwijtschelding met betrekking tot ontwikkelingssamenwerking. De regering is juridisch verplicht tot kwijtschelding en het kan zelf besluiten wanneer de kwijtscheldingen toegerekend worden. In beide gevallen is er slechts controle achteraf door het parlement bij het HGIS-jaarverslag. Dit stuk heeft echter niet de status van een jaarverslag van een ministerie en is dus minder gevoelig voor eventuele parlementaire maatregelen.

Ten tweede tast de beschreven praktijk de allocatiefunctie van het budgetrecht aan. Doordat de regering een arbitraire hoeveelheid vorderingen kan 'afschrijven' als ODA bij de HGIS-nota, kan ze in elk willekeurig jaar de werkelijke uitgaven aan ontwikkelingssamenwerking drukken voor een willekeurig bedrag. Dit betekent dat het parlement de verdeling van de middelen met betrekking tot de ontwikkelingsuitgaven moeilijk kan verwezenlijken. Immers, als de regering besluit in 2010 een bedrag ter grote van 0,08% van het BBP kwijt te schelden, zijn 10% van de ODA-uitgaven met terugwerkende kracht al gedaan. Hoe meer kwijtscheldingen plaatsvinden en hoe groter de bedragen, hoe zwakker de allocatiefunctie van het parlement bij de uitgaven aan ontwikkelingssamenwerking. Dat het parlement op een bepaald moment natuurlijk de oorspronkelijke uitgave (het uitkeren van de schadevergoeding aan de verzekerde door Financiën) goedkeurt, doet niets af aan het feit dat de toerekening aan de HGIS-nota als het ware een tweede uitgave vormt die nooit officieel is goedgekeurd.

18 Het uitbetalen van de polis aan de EKV afnemer komt daarentegen wel op de boeken te staan van Financiën in het jaar dat de betaling is verricht. Hierdoor kan het bijvoorbeeld zo zijn dat de betaling in 1995 geschiedt en de toerekening aan de HGIS in 2008.

19 Ministerie van Buitenlandse Zaken website, HGIS.

Hierbij moet wel een aantal kanttekeningen worden geplaatst. Er worden namelijk ook andere uitgaven toegerekend aan de HGIS-nota. Voorbeeld hiervan zijn uitgaven in EU-verband aan ontwikkelingssamenwerking. De EKV-faciliteit is dus zeker niet de enige post die op deze manier wordt verwerkt en ook niet de enige die drukt op de ODA-uitgaven. Echter, de EKV-faciliteit is wel de enige toerekening waarbij het geen daadwerkelijke uitgave betreft; dat wil zeggen, geen uitgave in de zin van het gehanteerde kasstelsel. Hierdoor wordt een 'non-uitgave' gebruikt om daadwerkelijke uitgaven te drukken. De tweede kanttekening betreft de juridische verplichting van de Nederlandse overheid om, na een daartoe strekkend besluit van de Club van Parijs, schulden kwijt te schelden. De schulden kwijtschelding is dan wel verplicht, maar belangrijk is dat de begrotingstechnische verwerking een beleidskeuze is van de Nederlandse Staat en geenszins verplicht.

De Tweede Kamer besteedt vrijwel jaarlijks aandacht aan de EKV-faciliteit, maar meestal in verband met de vraag of de faciliteit kostendekkend is. Het probleem is echter dat, zoals aangetoond in dit artikel, het onderwerp dermate technisch is dat het politiek gezien niet interessant is. Alvorens men aan de kiezers of voor de camera heeft uitgelegd wat een EKV nou precies is, is men al de aandacht kwijt.

Dit roept natuurlijk de vraag op hoe de Staat deze begrotingstechnische werkwijze rechtvaardigt. In kamerstukken zijn een vijftal rechtvaardigingen te vinden. Allereerst is er het argument dat het niet meer dan logisch is dat alleen ODA 'aftrekbare' EKV-vorderingen worden kwijtgescholden omdat alleen ODA-landen in nijpende situaties zitten en dus in aanmerking komen voor schuldenkwijtschelding. Deze landen staan automatisch op de OESO-DAC-lijst, dus zijn de kwijtscheldingen altijd ODA-aftrekbaar. Zoals minister Ardenne-van der Hoeve stelde: "Om voor kwijtschelding in aanmerking te komen moet er allereerst sprake zijn van een onhoudbare schuld."²⁰

Dit argument is echter slechts een verklaring voor het louter aan straatarme landen kwijtschelden van schulden. Het zegt niet waarom deze kwijtschelding voor rekening van Ontwikkelingssamenwerking zou moeten komen.

Ten tweede is het naar de mening van de Staat slechts belangrijk dat de internationale afspraken inzake de kostendekkendheid van de faciliteit worden nageleefd. Er wordt vaak gesteld door de regering dat alle handelingen van de Staat binnen de OESO-DAC-richtlijnen vallen. Minister Zalm schreef in een brief aan de Tweede Kamer:

"De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking heeft [de vraag of Nederland correct is met het rapporteren van kwijtscheldingen als ODA, TNS] mede namens mijzelf voorgelegd aan de leden van de DAC via het secretariaat van de DAC. Uit het antwoord van het DAC-secretariaat blijkt dat de Nederlandse wijze van rapporteren, waarbij 100% van de kwijtgescholden vordering wordt gerapporteerd als ODA in overeenstemming is met de DAC-criteria. Bovendien blijkt dat alle aangesloten landen met uitzondering van één land, op dezelfde wijze rapporteren als Nederland."²¹

20 Tweede Kamer, (2006-2007), 8.

21 Tweede Kamer, (2003-2004), 2.

Bovendien stelt de Staat dat het niet meer dan logisch is dat de kwijtschelding van DAC exportkrediet schulden worden geaccepteerd als rechtmatige ODA, omdat het de afgelopen jaren steeds duidelijker is geworden dat de schuldenlast van ontwikkelingslanden simpelweg onhoudbaar is en dat elke kwijtschelding een steun is voor deze landen.²²

Dit argument snijdt meer hout. In internationaal opzicht doet Nederland niets fout; het handelt binnen de afgesproken normen. Of dit relevant is voor de vraag waarom de kwijtscheldingen überhaupt bij ontwikkelingssamenwerking worden afgetrokken is een andere zaak.

Het derde argument is gericht op het idee dat critici schijnbaar hebben dat de ontwikkelingslanden *recht* hebben op de kwijtscheldingen. Met andere woorden, dat het niet anders dan vanzelfsprekend is dat er bovenop ODA ook nog eens rechtmatige vorderingen worden kwijtgescholden.²³ De Staat stelt dat kwijtscheldingen giften zijn aan de ODA-landen, en dat deze landen de eigen middelen, die normaliter gebruikt zouden worden om de schuld af te betalen, nu voor andere doeleinden gebruikt kunnen worden. Dit argument komt erop neer dat men een gegeven paard niet in de bek moet kijken. Een schuld kwijtschelding is en blijft een gift, en hoewel de prestatie minder fysiek tastbaar is dan een investering in infrastructuur, is het effect wel sneller merkbaar. Door een schuldenverlaging ontstaat een kredietopwaardering, die de landen kunnen gebruiken om nieuwe projecten te financieren.

Het vierde argument is van praktische aard. Elke kwijtschelding is een verzwakking van de positie van de Nederlandse Staat als crediteur. Debiteurlanden zien immers dat kwijtschelding een mogelijkheid is.²⁴ Bedrijven die al te frequent leningen of schulden kwijtschelden zullen al gauw hiervoor een reputatie krijgen en de 'slechtste' debiteuren aantrekken. Een duidelijk onwenselijke situatie voor de Nederlandse Staat.

Het vijfde argument is dat het praktisch gezien onmogelijk is om elke EKV-transactie op ontwikkelingsrelevantie te toetsen. Welke criteria moeten daarvoor worden gebruikt? Minister Zalm stelde in een kamerdebat in 2003: "Kan de heer Koenders mij vertellen of bijvoorbeeld een kippenslachterij die naar Ghana gaat al dan niet ontwikkelingsrelevant is?"²⁵ Dit is een zwak argument. Waarom zou het feit dat het praktisch onmogelijk is om de ontwikkelingsrelevantie te bepalen in het nadeel van het ontwikkelingsbudget moeten werken? Men zou eerder moeten zeggen: het is onmogelijk om de ontwikkelingsrelevantie vast te stellen dus rekenen we het niet bij de ODA-uitgaven. Als laatste wordt er ook vaak gesteld dat exportkredietverzekering geen ontwikkelingshulpinstrument is. Ze is bedoeld om meer zekerheid aan Nederlandse exporteurs te bieden door marktfalen te dekken. Het is niet de bedoeling dat men de ontwikkelingsrelevantie van EKV verzekerde transacties toetst²⁶.

Dit is een drogredenering. Als men wel EKV-vorderingen als ODA aanmerkt en toerekent aan de HGIS-nota dan is het niet meer dan logisch dat de leningen die tot de EKV-vorderingen leiden op ontwikkelingsrelevantie worden getoetst. Het is logisch dat de EKV-faciliteit niet wordt getoetst, maar onlogisch dat EKV-vorderingen die op de HGIS-

22 Ibidem.

23 Tweede Kamer, (2003-2004a).

24 Ibidem.

25 Ibidem.

26 Ibidem.

nota komen te staan niet worden getoetst. Als men stelt dat de EKV-faciliteit niet een ontwikkelingsinstrument is, dan kan men ook niet de schade die door die faciliteit ontstaat toerekenen aan ontwikkelingssamenwerking.

9 Conclusie

Het moge duidelijk zijn dat de begrotingstechnische verwerking van EKV-schuldenkwijtschelding niet de schoonheidsprijs verdient. Doordat de EKV-schulden worden toegerekend aan ontwikkelingssamenwerking kan de regering de daadwerkelijke uitgaven aan ontwikkelingssamenwerking drukken. Dit is een duidelijke ondermijning van het parlementaire 'oerrecht': het budgetrecht.

Het budgetrecht wordt op twee manieren aangetast. Ten eerste omdat het parlement geen invloed heeft op de vraag hoeveel er wordt kwijtgescholden en aan wie, waardoor het niet de mogelijkheid heeft om zijn autorisatiefunctie uit te oefenen. Ten tweede omdat het parlement minder invloed heeft op de ODA-uitgaven. Door schulden kwijt te schelden die toch al 'afbetaald' zijn bij de uitkering van de schadepremies aan de oorspronkelijke eigenaren van de vorderingen, kan de regering in een willekeurig jaar de feitelijke ODA-uitgaven sterk drukken. Hierdoor wordt de allocatiefunctie van het budgetrecht ondermijnt. Immers, als de regering het parlement een 'fait accompli' voorschotelt kan het parlement moeilijk herverdelen.

Het is een aparte constructie die de Staat, naar het blijkt, onvoldoende kan rechtvaardigen. De argumenten die de regering aanvoert in debatten en in brieven aan de Tweede Kamer zijn bij lange na niet stevig genoeg onderbouwd om de huidige toerekeningsystematiek te kunnen rechtvaardigen.

Thomas Sanders

* Student aan de Universiteit Leiden, (LLM Staats en Bestuursrecht) en aan de Universiteit Utrecht (MSc Economics and Law)

Literatuurlijst

Atradius website, Waarom een 'Global' polis?, <http://www.atradius.nl/producten/kredietverzekering/globalwaarom.html>, laatst gezien 03-05-2009.

Ministerie van Buitenlandse Zaken website, HGIS, <http://www.minbuza.nl/nl/organisatie/jaarverslag/hgis>, laatst gezien op 14/06/2009.

Regering website, Regeerakkoord kabinet Balkenende IV, website:

http://www.regering.nl/Het_kabinet/Regeerakkoord#internelink4, laatst gezien op 02/07/2009.

Rijksbegroting website, (2009), Vaststelling van de begroting van het Ministerie van Financiën 2009, http://www.rijksbegroting.nl/2009/begrotingsvoorstel_behandeling/begroting,kst119605b_11.html, laatst gezien op: 25/05/2009.

Rijksbegroting website, (2009a), Wat is de HGIS?,

http://rijksbegroting.minfin.nl/2007/kamerstukken,2006/9/19/kst99759_2_1.html, laatst gezien op: 26/05/2009.

- Tweede Kamer (2009), Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS)-Jaarverslag 2006, 31 023, nr.5.
- Tweede Kamer (2008), Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Financiën (IXB) voor het jaar 2009, 31 700 IXB, nr. 2.
- Tweede Kamer (2007-2008), Brief van de Minister van Financiën, 31 200 IXB, nr.5.
- Tweede Kamer (2007), Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS)-Jaarverslag 2006, 31 044, nr.1.
- Tweede Kamer (2006-2007), Brief van de Minister van Economische Zaken, BEB/IO/7078895.
- Tweede Kamer (2006-2007a), Brief van de Minister van Financiën, 30 800V/26234, nr.102.
- Tweede Kamer (2006-2007b), Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS)-Nota 2007, 30 803, nr.2.
- Tweede Kamer (2006-2007c), Periodieke evaluatie van exportkredietverzekeringfaciliteit van de Staat, 30 800 IXB, nr.21.
- Tweede Kamer (2006), Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS)- Jaarverslag 2005, 30 565, nr.1.
- Tweede Kamer (2005), Rapport onderzoek recuperatiebeleid, 29 800 IXB, nr.18..
- Tweede Kamer (2003-2004), Brief van de Minister van Financiën, BFB/2004-5146M.
- Tweede Kamer (2003-2004a), Handelingen, 25, 1727.
- Tweede Kamer (2003), Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS)-Jaarverslag 2002, 28 880, nr.48.
- Tweede Kamer (2001-2002), Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS)-Nota 2002, 28 004, nr.2.