

Vergaderjaar 2021–2022

**31 935**

**Beleidsdoorlichting Financiën**

**Nr. 76**

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 maart 2022

In de bijlage stuur ik u de beantwoording van de Kamervragen die op 19 januari 2022 namens de vaste commissie voor Financiën zijn gesteld over het plan van aanpak strategische evaluatie van het beleid op begrotingsartikel 4.

De Minister van Financiën,  
S.A.M. Kaag

Met interesse heb ik kennis genomen van de vragen die op 19 januari 2021 door de vaste commissie financiën zijn gesteld over het plan van aanpak voor de strategische evaluatie van het beleid op begrotingsartikel 4. Dit plan van aanpak is op 21 december 2022 aan de Kamer gestuurd. Onderstaand wordt bij de beantwoording de volgorde van de brief van de commissie financiën aangehouden.

### **Vragen en opmerkingen van de vaste Kamercommissie voor financiën en reactie van de Minister**

*Op 21 december 2021 heeft de Kamer het plan van aanpak voor de strategische evaluatie van internationale crisismaatregelen in reactie op de COVID-19 pandemie ontvangen.*

*De vaste Kamercommissie voor Financiën constateert dat de zorgen over de strategische evaluatie die zij reeds in haar brief van 9 oktober 2020 aan uw voorganger kenbaar heeft gemaakt niet zijn weggenomen door het voorliggende plan van aanpak. Het gaat dan met name om de brede reikwijdte van het onderzoek, de lange looptijd ervan en de afhankelijkheid van evaluaties die door derden worden uitgevoerd. Daarbij komt dat er in het plan van aanpak wordt uitgelegd dat de doeltreffendheid van de crisismaatregelen slechts bij benadering kan worden beoordeeld, en de doelmatigheid niet kan worden vastgesteld. De commissie heeft hierover dan ook de volgende vragen.*

*Heeft u overwogen een meer beperkt onderzoek uit te (laten) voeren, of daar bij derden op aan te dringen, dat op kortere termijn inzicht kan bieden in de effectiviteit van de crisismaatregelen? Zo ja, wat zijn de redenen om dit niet te doen? Zo nee, waarom niet? Een voorbeeld van dergelijk onderzoek is de rapid assessment van de Europese Investeringsbank die u noemt in de bijlage van het plan van aanpak.*

Deze strategische evaluatie is de invulling van de beleidsdoorlichting van begrotingsartikel 4 van het Ministerie van Financiën. Op artikel 4 van de begroting wordt het Europees en internationaal financieel en economisch beleid verantwoord. Het betreft beleid voor en deelname aan verschillende internationale financiële instellingen (IFI's, bijvoorbeeld de Wereldbank en het IMF) en ook enkele Europese instellingen en programma's (bijvoorbeeld ESM). Op 11 september 2020 is de Tweede Kamer geïnformeerd over aankomende beleidsdoorlichtingen, waaronder van begrotingsartikel 4, waarbij aangegeven is dat voor deze beleidsdoorlichting het voornemen is om de financieel-economische crisismaatregelen in reactie op de COVID-19-crisis, op Europees en internationaal niveau, te evalueren.<sup>1</sup> De reikwijdte van deze strategische evaluatie richt zich zodoende op de crisismaatregelen (genomen door internationale of Europese instellingen) die gerelateerd zijn aan begrotingsartikel 4. Een overzicht van de crisismaatregelen die meegenomen worden in deze strategische evaluatie is opgenomen in het plan van aanpak.

Met een beperktere reikwijdte van de strategische evaluatie zou een groter deel van de posten van begrotingsartikel 4 niet worden meegenomen dan nu het geval is. Daarnaast heeft een meer beperkte, gerichte focus van het onderzoek het nadeel dat de samenhang van de maatregelen niet goed in beeld gebracht kan worden, en de beoogde langere termijn effecten niet kunnen worden onderzocht.

Verschillende onderzoeken die zich richten op afzonderlijke crisismaatregelen, specifieke instellingen of elementen van de maatregelen zullen

<sup>1</sup> Kamerstuk 31 935, nr. 63

meegenomen worden in deze strategische evaluatie, omdat deze een goed inzicht geven in de korte termijn effecten van maatregelen.

*Daarnaast vraagt de commissie zich af of de beoogde onderzoeksmethode de meest geïjkte is voor dit doel. Contribution analysis wordt doorgaans gebruikt ter bevestiging of verfijning van een robuuste en bewezen beleidstheorie. Gezien de vele onzekerheden en (intervenierende) variabelen rond de effectiviteit van de crisismaatregelen lijkt daar hier geen sprake van. Graag zou de commissie dan ook vernemen of er alternatieve methoden zijn overwogen en om welke reden gekozen is voor deze aanpak.*

Contribution analysis (CA) is een kwalitatieve onderzoeksmethodologie gericht op het onderzoeken van de werking van beleid, die wordt toegepast wanneer de causale relaties tussen het toegepaste beleid en het uiteindelijke resultaat complex zijn en een direct oorzakelijk verband moeilijk onomstotelijk kan worden vastgesteld, zoals bijvoorbeeld bij random control trials of experimenteel onderzoek wel kan. In deze crisissituatie waren er veel onzekerheden en intervenierende variabelen, zoals verschillende overheidsmaatregelen en extern veroorzaakte macro-economische effecten. Juist in deze context biedt *contribution analysis* een mogelijkheid om tot een, weliswaar «zachtere» vorm van bewijsvoering over de effectiviteit van beleidsmaatregelen te komen.

Alternatieve onderzoeksmethoden die zijn overwogen hadden veelal betrekking op benaderingen waarbij individuele crisismaatregelen worden beoordeeld. In nauw overleg met de betrokken experts is geconcludeerd dat het in kaart brengen van de resultaten per crisismaatregel niet op een wetenschappelijke wijze mogelijk is, zeker niet wanneer op relatief korte termijn een resultaat wordt verwacht. De belangrijkste reden hiervoor is dat de maatregelen van de IFI's en Europese instellingen niet op zichzelf staan, maar onderdeel zijn van een breder pakket aan crisismaatregelen. Indien bijvoorbeeld gekeken wordt naar bedrijven in middeninkomenslanden, hebben deze naast de steun van de IFI's bijvoorbeeld ook toegang tot nationale maatregelen zoals overheidssubsidies, belastingsteun, eventuele gunstigere rentes etc. De toegang tot deze maatregelen verschilt ook nog eens per regio en per IFI.

*Alhoewel de commissie begrijpt dat voor veelomvattend syntheseonderzoek meer tijd nodig is, kan een gerichte evaluatie wellicht eerder tot een leereffect leiden. Gezien de volatiliteit van de COVID-19 pandemie lijkt dat aanbevelenswaardig. Hier is ook een meerwaarde denkbaar van samenwerking en uitwisseling van informatie met andere lidstaten van de internationale financiële instellingen. Graag zou de commissie vernemen of het mogelijk is om eind 2022/begin 2023 de resultaten van een mid-term evaluatie te verkrijgen. Daarin zou op zijn minst een verdere uitwerking gegeven kunnen worden van de beleidstheorie en het toetsingskader.*

Zoals hierboven aangegeven betreft het onderzoek een diverse en omvangrijke set aan crisismaatregelen die pas recent zijn genomen en waarvan de uitvoering in de meeste gevallen nog loopt. Een goed beeld van de effectiviteit van de maatregelen kan vooral verkregen worden na het aflopen van de maatregelen. Daarnaast betreft deze strategische evaluatie een synthese onderzoek waarbij gebruik wordt gemaakt van analyses die door de IFI's, Europese instellingen en andere relevante partijen worden gemaakt over de crisismaatregelen. Deze strategische evaluatie is daarmee afhankelijk van de aankomende evaluaties van de genoemde externe partijen. In het plan van aanpak is zodoende aangegeven dat de strategische evaluatie in 2025 aan de Kamer wordt aange-

boden. Ook in de brief van 11 september 2020 is aangegeven dat de verwachting is dat in 2024/2025 de eerste (externe) evaluaties van de crisismaatregelen beschikbaar zullen zijn en dat tegen die tijd een analyse van de verschillende evaluaties aan uw Kamer zal worden toegezonden.<sup>2</sup> Indien relevant zal de Kamer tussentijds geïnformeerd worden over de voortgang van de strategische evaluatie, waaronder de (voorlopige) beleidstheorie en het toetsingskader.

*Verder vraagt de commissie zich af waarom het besluitvormingsproces waarmee tot de crisismaatregelen is gekomen niet wordt meegenomen in het onderzoek. Zoals de commissie in haar eerdere brief aangaf, is het lastig voor de Nederlandse overheid te leren van haar handelen als slechts wordt gekeken naar beleidsaspecten waar zij weinig invloed op heeft. Tegelijkertijd geeft u in het plan van aanpak aan dat de evaluatie een effectieve bijdrage kan leveren aan toekomstig beleid van de financiële instellingen, juist omdat Nederland meebeslist over de vormgeving van het beleid en de randvoorwaarden alsmede de uitvoering van dergelijke crisismaatregelen.*

Het onderzoek focust zich op de doeltreffendheid van de maatregelen die zijn genomen in reactie op de COVID-19 pandemie. Dit betekent dat we vooral kijken of de gewenste uitkomst met dit beleid wordt behaald. De resultaten van dit onderzoek kunnen relevant zijn als input voor de standpuntbepaling bij toekomstige onderhandelingen over mogelijke crisisresponsmaatregelen. Indien immers blijkt dat bepaalde maatregelen achteraf niet doeltreffend waren, dan kan de Nederlandse overheid deze kennis verder verspreiden onder beleidsmakers en deze kennis benutten tijdens onderhandelingen. Er kunnen dus wel degelijk lessen worden geleerd van beleid waar de Nederlandse overheid relatief weinig invloed op heeft gehad.

Een onderzoek naar het besluitvormingsproces zou een andere insteek vereisen, waarbij meer gefocust wordt op de betrokken actoren, de verschillende belangen en de beslissingen die uiteindelijk worden genomen. Ook omwille van de omvang van het onderzoek, die naar verwachting nu al aanzienlijk is, is hier niet voor gekozen.

*Tevens zou de commissie graag vernemen op welke manier en op welke termijn de Recovery and Resilience Facility (RRF), en de Nederlandse betrokkenheid daarbij, wordt onderzocht gezien het feit dat dit niet binnen de huidige evaluatie valt.*

In de RRF-verordening is vastgelegd dat de Commissie uiterlijk 20 februari 2024 een onafhankelijk evaluatieverslag over de uitvoering zal voorleggen aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's. Uiterlijk 31 december 2028 volgt een onafhankelijk ex-postevaluatieverslag. In het evaluatieverslag wordt met name beoordeeld in hoeverre de doelstellingen zijn bereikt, of de middelen efficiënt zijn ingezet en of er sprake is van Europese meerwaarde. Tevens wordt nagegaan of alle doelstellingen en maatregelen nog steeds relevant zijn. De evaluatie gaat in voorkomend geval vergezeld van een voorstel tot wijzigingen van deze verordening. Het ex-postevaluatieverslag bestaat uit een algemene evaluatie van de faciliteit en bevat informatie over het effect ervan op lange termijn. Bij het inrichten van de SEA zullen wij de komende jaren, in samenwerking met het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ook bezien wat een goede periode is om het RRF te evalueren.

---

<sup>2</sup> Kamerstuk 31 935, nr. 63

Daarnaast zal de Europese Rekenkamer (ERK) onderzoek gaan doen naar de verschillende onderdelen van het Coronaherstelinstrument waar de Recovery and Resilience Facility (RRF) uit wordt gefinancierd. In het werkprogramma voor de komende jaren<sup>3</sup> geeft de ERK specifiek met betrekking tot de RRF aan in 2022 te zullen kijken naar de coördinatie met de structuurfondsen, het ontwerp van het controlesysteem van de Commissie, het goedkeuringsproces van de nationale herstelplannen. In latere jaren wil de ERK onder meer kijken naar de absorptie van middelen, de prestaties en de controlesystemen van en de implementatie door lidstaten.

Nederland zal de publicatie van rapporten over deze onderwerpen nauwgezet volgen en waar nodig inzetten op het aannemen van Raadsconclusies en de Kamer daarover informeren. Daarnaast hebben de verschillende nationale Rekenkamers in Europa aangekondigd diverse onderzoeken te zullen doen naar de effecten van de coronapandemie.<sup>4</sup> Naar verwachting zullen er nog meer onderzoeken vanuit IFI's, Europese instellingen en andere relevante partijen volgen.

*Ook is de commissie benieuwd of zij op korte termijn nog een analyse mag verwachten van de mate waarin de huidige kapitaalposities van de internationale financiële instellingen kunnen voorzien in de bestaande kapitaalbehoefte, zoals was aangekondigd in de oorspronkelijke brief van 11 september 2020.*

De kamer is reeds geïnformeerd over de aanvullende financiële behoefte van enkele individuele instellingen, zoals het IMF (zie antwoord op schriftelijke Kamervragen 12-10-2021<sup>5</sup>), IDA (zie Kamerstuk 26 234, nr. 261<sup>6</sup>, naar verwachting volgt in februari 2022 een Kamerbrief over de IDA middelenaanvulling) en het EGF (Kamerstuk 21 501-07, nr. 1703). Voor de overige instellingen (zoals de EBRD, AIIB, EIB) geldt dat de huidige kapitaalsposities en financiële middelen toereikend zijn om crisismaatregelen te dekken en is er vooralsnog geen sprake van een extra kapitaalsbehoefte.

*Tot slot zou de commissie een nadere toelichting willen ontvangen op de wijze waarop twee externe evaluatie-deskundigen worden betrokken bij het onderzoek.*

De evaluatie experts zijn vanaf het begin nauw betrokken geweest bij de totstandkoming van dit plan van aanpak. Er hebben meerdere overleggen plaatsgevonden om te komen tot de huidige onderzoeksmethode. Ook de stappen in het vervolg proces zullen in nauw overleg met de betrokken experts worden genomen.

<sup>3</sup> <https://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=60331>

<sup>4</sup> <https://www.rekenkamer.nl/actueel/nieuws/2021/07/22/onderzoeken-van-europese-rekenkamers-naar-effecten-coronapandemie-gebundeld>

<sup>5</sup> Kamerstuk 26 234, nr. 257

<sup>6</sup> Zie ook blz. 117 in de memorie van toelichting van de begroting van Financiën 35 925 IX voor 2022 (Kamerstuk 35 925 IX, nr. 2)