

Vergaderjaar 2024–2025

31 935

Beleidsdoorlichting Financiën

Nr. 91

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 april 2025

Bijgaand stuur ik uw Kamer een rapport van SEO Economisch Onderzoek (SEO) waarin zij een evaluatie maakt van de crisismaatregelen die zijn genomen door de internationale financiële instellingen (IFIs) en Europese instellingen in reactie op de COVID-19 pandemie. Het rapport is opgesteld in opdracht van het Ministerie van Financiën en vormt de invulling van een strategische evaluatie van het beleid op begrotingsartikel 4 van de begroting van Financiën.

Onderstaand vindt u een toelichting bij de strategische evaluatie, gevolgd door een samenvatting van het rapport en een kabinetsappreciatie.

Toelichting strategische evaluatie

De Strategische Evaluatie Agenda (SEA) is een rijksbreed instrument dat beoogt betere en meer bruikbare inzichten te verkrijgen in de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid. Op 11 september 2020 is in een brief aan uw Kamer een strategische evaluatie van het beleid op begrotingsartikel 4 van de begroting van Financiën aangekondigd.¹ Dat artikel verantwoordt het Europees en internationaal financieel en economisch beleid. Het betreft beleid voor, en deelname aan verschillende IFIs en enkele Europese instellingen en programma's.

In het plan van aanpak voor deze evaluatie, dat op 21 december 2021 met uw Kamer is gedeeld, is aangegeven dat de evaluatie zich zou richten op de crisismaatregelen die zijn genomen door de IFIs en enkele Europese instellingen in reactie op de COVID-19 pandemie.² Specifiek betreft het dertien instrumenten van: de EU, de Europese Investeringsbank (EIB), het Internationaal Monetair Fonds (IMF), de Wereldbankgroep (WBG), de Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling (European Bank for

¹ Kamerstuk 31 935, nr. 63

² Kamerstuk 31 935, nr. 75

Reconstruction and Development EBRD) en de Aziatische Infrastructuurinvesteringensbank (AIIB).

Het doel van de evaluatie is om inzicht te krijgen in de doeltreffendheid van de maatregelen bij het borgen van publieke belangen. Daarnaast is het doel om uit de ervaringen lessen trekken voor mogelijke toekomstige crises.

Zoals aangegeven in het plan van aanpak, richt de evaluatie zich op het in kaart brengen van de aannemelijke doeltreffendheid van deze maatregelen aan de hand van een contributie-analyse. De doeltreffendheid wordt derhalve beoordeeld door te kijken of de gewenste uitkomst met het ingezette beleid kan worden behaald. Voorts wordt beoordeeld of de uitvoering is zoals afgesproken, en de uitkomst is zoals beoogd. Deze methodologie 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; en is daarmee het meest passend voor dit onderzoek. Met deze methode is het echter niet mogelijk om na te gaan of de maatregelen ook doelmatig zijn geweest. Daarvoor zou onderzoek nodig zijn of de juiste hoeveelheid middelen is ingezet om de gewenste uitkomst te bereiken en of er geen goedkopere manieren waren om hetzelfde doel te bereiken. Door de genoemde hoeveelheid, variëteit en overlap aan maatregelen, en de context waarin deze zijn genomen, is ervoor gekozen om de evaluatie te richten op doeltreffendheid.

De strategische evaluatie betreft een synthese-onderzoek waarbij gebruik wordt gemaakt van analyses die door de IFIs, Europese instellingen en andere relevante partijen zijn gemaakt over de betreffende crisismaatregelen. Deze strategische evaluatie was daarmee afhankelijk van de evaluaties van de genoemde partijen na het aflopen van de maatregelen. In het plan van aanpak werd aangekondigd dat de evaluatie gefaseerd zou worden uitgevoerd en afgerond in 2025. Het Europese herstelinstrument NextGenerationEU, en de Herstel en Veerkrachtfaciliteit (HVF) als onderdeel daarvan, valt buiten de reikwijdte van de evaluatie vanwege de langere looptijd van dat instrument (de uitkering van middelen loopt nog tot eind 2026). Op grond van de HVF-verordening zal er uiterlijk 31 december 2028 een onafhankelijk ex-post evaluatieverslag worden opgesteld over de HVF.

Per groep van instellingen is door SEO een beleidstheorie opgesteld. De mogelijke impactpaden die SEO daarbij onderscheidt zijn: sociale zekerheid; de gezondheidszorg; de economie als geheel; en de financiële stabiliteit. De hypothesen uit de beleidstheorie zijn voorzien van criteria om de doeltreffendheid vast te stellen. De toetsing van die criteria is uitgevoerd met eerder (evaluatie)onderzoek, aangevuld met economische theorie, empirische literatuur, interviews en data waar van toegevoegde waarde. Het onderzoek van SEO is begeleid door een ambtelijke interdepartementale stuurgroep waaraan de Ministeries van Economische Zaken, Buitenlandse Zaken en Financiën deelnamen.

Samenvatting conclusies SEO-rapport

Doeltreffendheid

Het onderzoek concludeert dat internationale instellingen doeltreffend de gevolgen van de COVID-crisis hebben bestreden. Veelal kwamen ze snel in actie en zorgden ze met financiering en kennisdeling ervoor dat de sociale zekerheid, de gezondheidszorg en economie als geheel werden ondersteund. De bijdrage van de onderzochte instrumenten aan de financiële

stabiliteit was positief, maar beperkt. SEO plaatst daarbij kanttekeningen bij de toegang tot steun voor bepaalde landen en bedrijven, en de soms lange doorlooptijd van maatregelen.

In de EU droeg het instrument SURE (*Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*), dat voorzag in leningen voor arbeidsmarktregelingen, bij aan het behoud van banen. Het IMF heeft via het ondersteunen van de externe financieringsbehoefte eraan bijgedragen dat overheden in staat waren om arbeidsmarktmaatregelen te financieren. De WBG heeft in lage inkomenslanden bijgedragen aan het behoud van banen. Daarnaast is in 24 landen met hulp van de WBG een sociaal zekerheidsprogramma opgesteld. De EBRD heeft bijgedragen door het financieren van bedrijven en daarmee het behoud van banen. De AIIB heeft sociale zekerheidsprogramma's gefinancierd, zoals noodsubsidies aan huishoudens en het mkb.

Voor de ondersteuning van gezondheidszorg was vooral de WBG belangrijk. Zij was goed voorbereid op een mondiale gezondheidscrisis, dankzij de opbouw van kennis over mogelijke scenario's en de beschikbare middelen voor het actief ondersteunen van landen. De AIIB heeft bijgedragen door een aanzienlijk bedrag uit te trekken voor vaccinatieprogramma's. Het IMF heeft indirect bijgedragen aan de financiering van de gezondheidszorg, door bij het bepalen van de financieringsbehoefte aandacht te hebben voor de gezondheidszorguitgaven van overheden. De EBRD en de geëvalueerde EU-instrumenten hebben geen noemenswaardige rol gespeeld op het terrein van gezondheidszorg.

De IFIs en Europese instellingen hebben duidelijk bijgedragen aan het ondersteunen van de reële economie, al bleek het lastig om nieuwe partijen te bereiken. In Europa hebben de EIB en de EBRD bijgedragen aan de financiering van bedrijven, al was deze bijdrage beperkt in de hoge inkomenslanden die zelf al uitgebreide steunprogramma hadden opgezet. Het IMF heeft de reële economie vooral ondersteund doordat het vaak samen met de WBG de druk op de overheidsfinanciën wegnam, zodat nationale overheden hun uitgaven konden blijven financieren. De WBG heeft daarnaast via verschillende instrumenten bijgedragen aan onder andere de financiering van bedrijven in lage inkomenslanden. De AIIB heeft een nuttige bijdrage geleverd door overheden bij te staan met financiering van landen die zwaar getroffen waren door de pandemie.

SEO merkt tenslotte op dat de instellingen met kennisdeling hebben bijgedragen aan de doeltreffendheid van het covidbeleid in landen die zelf minder kennis in huis hadden.

Additonaliteit

SEO heeft ook beoordeeld of de instrumenten additioneel waren, dat wil zeggen van toegevoegde waarde waren ten opzichte van andere middelen die beschikbaar waren. SEO concludeert dat dit ten dele het geval was. De inzet van SURE was additioneel in het bieden van gunstigere financieringsvoorwaarden, maar niet additioneel in het verschaffen van financiering. De lidstaten hadden deze namelijk ook zelf kunnen ophalen. EIB financiering was vooral additioneel in landen met weinig nationale coronasteun. Wat betreft het IMF was de inzet van noodfinanciering zeker in het begin van de covid-crisis duidelijk additioneel. Later, toen de eerste nood geadresseerd was, was de additionaliteit lager. De WBG was vooral additioneel door kwetsbare landen en kwetsbare klanten te steunen die elders geen toegang tot financiering hadden. De EBRD was additioneel

door snel noodliquiditeit te verstrekken aan bedrijven in transitielanden. De additionaliteit van de AIIB was minder duidelijk.

Algemene lessen

Om algemene lessen te trekken over de inzet van crisisinstrumenten heeft SEO gekeken naar de elementen die van belang zijn voor een effectief instrumentarium. Dit zijn volgens SEO de omvang, snelheid, gerichtheid en tijdelijkheid van de maatregelen. SEO komt tot de volgende lessen³:

- 1) Bij een crisis past een getrapte inzet van middelen van breed naar gericht, vanwege de grote mate van onzekerheid in de beginfase. De omvang van de steun kan daarbij aanvankelijk worden beperkt om risico's te vermijden.
- 2) Bestaande instrumenten en relaties dragen bij aan een snelle inzet van middelen.
- 3) De covidcrisis heeft duidelijk gemaakt dat vanuit IFIs en EU-instellingen al een ruim crisisinstrumentarium beschikbaar is en dat dit flexibel kan worden aangepast.
- 4) Om steun breed in te zetten dienen soms obstakels te worden beperkt die het gebruik van steun beperken, zoals stigma.
- 5) Het is verstandig te anticiperen op nieuwe steuninstrumenten die worden opgericht bij crises, door na te gaan wat redelijke eisen zijn om aan zulke steun te verbinden.
- 6) Coördinatie tussen *Multilateral Development Banks* (MDBs) en het IMF is belangrijk voor het bevorderen van een effectief crisis instrumentarium. MDB's hebben vaak een comparatief voordeel in sectoren of landenkennis die meer of minder relevant zijn tijdens een crisis.
- 7) Het ontwerp van instrumenten kan eraan bijdragen dat ze tijdelijk steun verlenen. Een expliciete beslissing om te stoppen met steun kan lastiger blijken in de praktijk.
- 8) De aard van een crisis bepaalt mede of het stellen van eisen aan financiële steun voor landen nuttig is. Bij endogene crises, veroorzaakt door slecht beleid vanuit de overheid, is het waardevol om eisen te stellen en zo hervormingen in gang te zetten. Bij exogene crises, zoals natuurrampen, is de conditionaliteit minder belangrijk.
- 9) Hoewel de oorzaak van de volgende crisis moeilijk te voorspellen is, is het nuttig een kennispositie te ontwikkelen die is gebaseerd op mogelijke gevolgen.

Kabinetsappreciatie

Het kabinet acht het positief dat uit de evaluatie de conclusie volgt dat de inzet van middelen vanuit de internationale en Europese instellingen over het algemeen doeltreffend was. Ook is het positief dat volgens de evaluatie er vanuit IFI en EU-instellingen een ruim crisisinstrumentarium beschikbaar was en dit flexibel kon worden toegepast (les 3). Dit schept vertrouwen in het vermogen van de instellingen om met toekomstige crises om te gaan. Dat met name nieuwe instrumenten niet snel ingezet konden worden is begrijpelijk gegeven de grote uitdaging, meerdere stakeholders en het feit dat er contactbeperkingen golden tijdens de crisis.

Het kabinet waardeert dat de evaluatie ook oog heeft voor de additionaliteit van instrumenten. Als een instrument doeltreffend is, is het relevant te weten of het doel ook met bestaande instrumenten of financieringswijzen bereikt had kunnen worden. De verleende steun blijkt niet overal of in al haar facetten additioneel te zijn geweest. Dat maakt haar nog niet overbodig. In veel gevallen gaf de beschikbaarheid van een instrument

³ De nummering is hier toegevoegd met oog op een verwijzing in de appreciatie.

toch een impuls aan, en meer zekerheid over, de uitrol van nationale maatregelen. Daarnaast bood de beschikbaarheid van een collectief instrument de mogelijkheid om kennis en ervaring te delen.

Het kabinet spreekt zijn waardering uit voor de algemene lessen die zijn getrokken uit de evaluatie. Veel lessen kunnen door het kabinet volmondig worden onderschreven. De getrapte inzet van middelen, van breed naar smal en van kleine naar grotere bedragen (les 1), is een slimme manier om in een onzekere situatie zowel effect te sorteren als risico's te beperken. Het ontwikkelen van een kennispositie die is gebaseerd op de gevolgen van een crisis (les 9) is een benadering die eraan kan bijdragen dat instellingen beter voorbereid zijn, ook al is de oorzaak en aard van een volgende crisis onbekend. Het advies om de tijdelijkheid van een instrument onderdeel te maken van het ontwerp (les 7) sluit aan bij de ervaring met, en lessen uit, de inzet van nationale steunmaatregelen in de EU in reactie op de COVID19-pandemie en wordt door het kabinet omarmd. De notie dat bestaande instrumenten en relaties kunnen bijdragen aan een snelle inzet van middelen (les 2) lag wellicht voor de hand, maar vormt een welkome bevestiging. Dit onderstreept het belang van de kennispositie van de internationale instellingen en hun instrumentarium, ook buiten crisistijd. Ook onderstreept deze les het belang van een goede relatieopbouw met internationale instellingen en tussen EU-lidstaten. Het belang van een goede coördinatie tussen MDBs en het IMF (les 6) sluit aan bij de observaties van Nederland.

Het kabinet is terughoudend ten aanzien van het wegnemen van obstakels die het gebruik van steun beperken (les 4). Obstakels zijn niet per se negatief; door een drempel in de vorm van bijvoorbeeld voorwaarden of toegangscriteria, worden overheden of bedrijven uitgenodigd om de noodzaak van het gebruik van een crisisinstrument kritisch te overwegen. Dit is bevorderlijk voor de additionaliteit van het instrument. Daarbij zijn voorwaarden of toetsingscriteria ook inhoudelijk te onderbouwen waar ze relevante structurele hervormingen kunnen stimuleren. Waar obstakels bestaan uit een stigma of negatief imago, zoals het rapport opmerkt ten aanzien van het ESM of het IMF, ziet het kabinet bovendien beperkte mogelijkheden om die weg te nemen. Perceptie speelt daarbij vaak een grote rol. Aan het ESM zou bijvoorbeeld een stigma kleven als gevolg van de voorwaarden die aan eerdere volwaardige aanpassingsprogramma's werden verbonden, terwijl ze voor de preventieve kredietlijn binnen het *Pandemic Crisis Support* instrument juist vrijwel volledig waren losgelaten.

Het kabinet is terughoudend waar de evaluatie de les trekt dat het in de Europese context verstandig is te anticiperen op nieuwe steuninstrumenten die worden opgericht bij crises, door na te denken over wat redelijke eisen zijn om aan die steun te verbinden (les 5). De aard van een volgende crisis is niet bekend, en dat geldt ook voor een eventueel nieuw steuninstrument dat kan worden voorgesteld. Dat maakt het moeilijk om op voorhand na te denken over de voorwaarden die gepast zouden zijn. Ten algemene is het kabinet terughoudend ten aanzien van het voorbereiden van een aanvullend steuninstrument, omdat er al een ruim beschikbaar crisisinstrumentarium voorhanden is (les 3). Het kabinet acht het daarnaast belangrijk dat bedrijven en overheden zelf – zoveel mogelijk – voorbereid zijn op een crisis.

Het kabinet wil een kanttekening plaatsen bij de les dat de aard van een crisis bepaalt of het stellen van eisen nuttig is (les 8). Bij een exogene crisis ligt de oorzaak ervan weliswaar buiten de macht van overheden, maar kan de crisis wel het beperkte vermogen om een crisis zelf op te vangen aan het licht brengen. Het kan dan soms toch nuttig zijn om

voorwaarden te stellen aan steun om ervoor te zorgen dat de eigen veerkracht toeneemt. Dit was een belangrijke overweging bij het verbinden van voorwaarden aan de steun uit de HVF. Daarnaast kan een exogene schok leiden tot een situatie (bijvoorbeeld een hogere overheids-schuld) die macro-economische aanpassing noodzakelijk maakt. Ook dan kan het verstandig zijn om steun te koppelen aan hervormingen die bijdragen aan die aanpassing.

Voorts wil het kabinet een kanttekening plaatsen bij de conclusie dat de EBRD en de geëvalueerde EU-instrumenten geen noemenswaardige rol hebben gespeeld op het terrein van gezondheidszorg. Voor beide geldt immers dat zij ook niet altijd specifiek gericht waren op de gezondheidszorg, waardoor het niet verrassend is dat de rol beperkt was.

Afsluitend wil het kabinet SEO danken voor haar nuttige evaluatie. Die geeft een waardevol inzicht in de doeltreffendheid en additionaliteit van de veelheid aan crisismaatregelen, voor elk van deze maatregelen afzonderlijk en in onderling vergelijk. Het kabinet zal bij (de voorbereiding op) onverhoopte toekomstige crises zijn voordeel doen met de algemene lessen, en deze ook onder de aandacht brengen bij beleidsmakers binnen de internationale en Europese instellingen.

De Minister van Financiën,
E. Heinen