

Vergaderjaar 2020–2021

31 935

Beleidsdoorlichting Financiën

Nr. 64

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 november 2020

Hierbij ontvangt u de antwoorden op de aanvullende Kamervragen van de Commissie Financiën over de plannen van aanpak van de beleidsdoorlichtingen 2021 van artikel 4 (Internationale financiële betrekkingen) en artikel 6 (Btw-compensatiefonds) (ingezonden 9 oktober 2020).

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra

Beleidsdoorlichting artikel 4 (Internationale financiële betrekkingen)

De commissie constateert dat het plan van aanpak van de beleidsdoorlichting weinig informatie geeft over de focus (de «scope») van de evaluatie en dat het pas over enkele jaren inzichten oplevert waarvan geleerd kan worden. Bovendien lijkt de aanpak sterk te leunen op externe evaluaties en zal deze naar verwachting vooral lessen opleveren op processen waar de Minister van Financiën weinig invloed op heeft. Graag zou de commissie een nadere toelichting ontvangen op de keuze voor de focus van het onderzoek en de timing ervan.

De commissie onderschrijft het belang van een gedegen evaluatie van de verschillende crisismaatregelen. Dit zou echter ook als een apart onderzoek kunnen worden uitgevoerd zonder dat dit in plaats komt van een reeds geplande beleidsdoorlichting. Ook benadrukt de commissie het belang van beleidsdoorlichtingen voor inzicht in doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid, evenals verantwoordingsinstrument over het gevoerde (eigen) beleid.

Uw commissie vraagt om een nadere toelichting op de keuze voor de focus van het onderzoek en de timing ervan. Daarbij vraagt de commissie zich af of de aanpak vooral lessen zou opleveren op processen waar Nederland weinig invloed op heeft.

Het beleid dat op artikel 4 van de begroting van Financiën wordt verantwoord is vrijwel volledig op Europees of mondiaal niveau vormgegeven. Bij de gedachtevorming over de invulling van de voor 2021 geplande beleidsdoorlichting begin dit jaar is in eerste instantie vastgesteld dat er sinds de vorige beleidsdoorlichting beperkte wijzigingen binnen het begrotingsartikel plaatsgevonden hadden. Het uitbreken van de Covid-19 pandemie heeft juist voor forse wijzigingen gezorgd als gevolg van het treffen van verschillende crisismaatregelen. Er is daarom gekozen voor een strategische invulling van de beleidsdoorlichting van artikel 4, met een focus op deze recent overeengekomen Europese en mondiale crisismaatregelen in reactie op de financieel economische gevolgen van de Covid-19 crisis. Dit betreft de crisismaatregelen van de Internationale Financiële Instellingen (IFI's) en Europese instellingen die opgenomen zijn op de Financiënbegroting onder artikel 4, zoals deze ook te vinden zijn in het overzicht coronamaatregelen onder hoofdstuk 2.1.2. van de Financiënbegroting 2021. Deze maatregelen die in EU of multilateraal verband zijn overeengekomen hebben rechtstreekse gevolgen voor de Nederlandse begroting en daarom is het van belang dat de overeengekomen maatregelen zowel doelmatig als doeltreffend zijn geweest. Hier zal in de analyse die aan uw Kamer toegezonden wordt in 2024/2025 uitgebreid aandacht aan worden besteed.

Voor het uitvoeren van deze analyse ben ik afhankelijk van informatie van de IFI's en de Europese instellingen. Het gaat om diverse en omvangrijke maatregelen en deze organisaties beschikken over de relevante data voor het uitvoeren van een gedegen evaluatie, bijvoorbeeld wat betreft het gebruik en de uitvoering van de maatregelen. Zonder deze informatie zou een zuiver nationale analyse slechts een beperkt beeld opleveren van de werking van de maatregelen, en weinig mogelijkheden geven voor het trekken van lessen. Omdat een beleidsdoorlichting een synthese-onderzoek is, zal uit de informatie van de Europese instellingen en de IFI's worden geput ten behoeve van de nationale beleidsevaluatie. Daarbij geldt dat veel van de getroffen crisismaatregelen in ieder geval in het komende jaar nog worden uitgevoerd. De effectiviteit van de maatregelen zal in de periode na het aflopen van de maatregelen moeten

blijken. Dat geldt zowel voor Europese maatregelen (zoals SURE van de EU en de Pandemic Crisis Support van het Europees Stabiliteitsmechanisme, die beide in principe tot eind 2022 beschikbaar zijn en het pan-Europees Garantiefonds uitgevoerd door de Europese Investeringsbank) als de mondiale maatregelen (bijvoorbeeld de maatregelen zoals die genomen zijn door bijvoorbeeld het IMF via het verstrekken van noodliquiditeit via het *Rapid Financing Instrument* en de *Rapid Credit Facility* en de vergrote inzet van concessionele *Poverty and Growth Trust* (PRGT) leningen aan lage inkomenslanden, waarbij ook Nederland een aanvullende bijdrage heeft geleverd aan de PRGT-leningenaccount. De eerste evaluaties van de maatregelen worden verwacht richting 2024. Met het oog op bovenstaande is er voor gekozen om in 2024/2025 de beleidsdoorlichting plaats te laten vinden.

De verwachting is dat met deze aanpak in 2024/2025 een analyse kan worden opgesteld die zowel ingaat op de doeltreffendheid en doelmatigheid van de genomen maatregelen, als eventuele lessen naar de toekomst toe. Doordat Nederland in zowel de IFI's als de Europese instellingen meebeslist over de vormgeving van het beleid en de randvoorwaarden alsmede de uitvoering van dergelijke crisismaatregelen kan de analyse een effectieve bijdrage leveren aan de ontwikkeling van de toekomstige Nederlandse inzet binnen de IFI's en de Europese instellingen.

De exacte vormgeving van de beleidsdoorlichting zal in 2021 worden uitgewerkt in de Strategische Evaluatie Agenda van het Ministerie van Financiën.

Beleidsdoorlichting artikel 6 het Btw-compensatiefonds

Ten aanzien van het Plan van Aanpak van de beleidsdoorlichting van artikel 6 is de commissie van mening dat de huidige opzet van de beleidsdoorlichting nog onvoldoende garantie biedt ten aanzien van de onafhankelijkheid. Uw commissie zou daarom graag meer informatie ontvangen over de wijze waarop de onafhankelijkheid van de beleidsdoorlichting wordt geborgd en wat de betrokkenheid van de onafhankelijke externe deskundige bij de beleidsdoorlichting is.

De onafhankelijkheid van de beleidsdoorlichting van artikel 6 wordt, in navolging van artikel 3 van de RPE, op twee manieren gewaarborgd:

1. Alle betrokken partijen bij het Btw-compensatiefonds (BCF) nemen zitting in de te vormen werkgroep. Hierdoor krijgen alle betrokkenen een stem in het onderzoek. Op deze wijze worden de verschillende invalshoeken goed geborgd, belangen tegen elkaar afgewogen en een kritischere blik op de doorlichting gevormd en daarmee ook een onafhankelijk onderzoek opgeleverd.
2. Daarnaast zal, conform artikel 3 van de RPE, een onafhankelijke deskundige betrokken zijn bij het uit te voeren onderzoek. Gezien de omvang van de beleidsdoorlichting lijkt het logisch om ten minste één externe deskundige te betrekken die een oordeel velt over de kwaliteit van de beleidsdoorlichting. Dit oordeel maakt onderdeel uit van het uiteindelijke rapport, waarin ook toegelicht zal worden hoe de deskundige tot zijn of haar oordeel is gekomen en dit zal de werkgroep meenemen in haar rapport.

Bij de vorige beleidsdoorlichting is een externe deskundige van het CPB betrokken geweest. Destijds woonde deze deskundige de overleggen van de werkgroep bij en voerde hij diverse gesprekken met andere deskundigen om zich een oordeel te vormen. Ook nu zal de externe onafhankelijke deskundige gevraagd worden om aan te sluiten bij de werkgroepbijeenkomsten.

Daarnaast heeft de commissie de suggestie gedaan om aandacht te schenken aan externaliteiten die meer inzicht geven in de afweging van de decentrale overheden om te kiezen voor in- en uitbesteding. Daarbij zou in het bijzonder bekeken kunnen worden welke invloed de uitbreiding van het takenpakket van decentrale overheden daarop heeft. Dit om te garanderen dat de beleidsdoorlichting duidelijke meerwaarde heeft en bijdraagt aan het leerproces in de beleidscyclus.

In het verleden is er uitgebreid onderzoek¹ gedaan naar de effectiviteit van het BCF op afwegingen die Nederlandse gemeenten en provincies maken. De conclusie van dit onderzoek was dat het BCF een adequate oplossing is voor de btw-verstoring voor een groot deel van de activiteiten van gemeenten en provincies. Het onderzoek concludeerde tevens dat een direct verband tussen het bestaan van het BCF en uitbesteding niet is vastgesteld omdat gemeenten een groot aantal motieven kunnen hebben om taken al dan niet uit te besteden. Door de geringe beleidsmatige wijzigingen zijn er geen redenen om dit onderzoek op dezelfde schaal te herhalen. De conclusies uit dit onderzoek zijn nog actueel. Sinds de invoering van het BCF hebben zowel de gemeenten als provincies diverse extra taken overgedragen gekregen vanuit het Rijk. De vraag welke invloed de uitbreiding van het takenpakket van de decentrale overheden heeft op het BCF en de keuze tot in of uitbesteden (alsmede onderlinge samenwerking) is daarom zeker relevant. Zoals aangegeven in het Plan van Aanpak zal de beleidsdoorlichting daarom hiertoe ingaan op de ontwikkeling van de benutting van het BCF. Dit in het bijzonder als gevolg van de uitbreiding van het takenpakket (zoals de decentralisaties in het Sociaal Domein in 2015) van de decentrale overheden en de gevolgen daarvan voor de keuze tot in- of uitbesteden (alsmede onderlinge samenwerking).

Daarnaast zal deze beleidsdoorlichting ook de ontwikkeling van het plafond² in relatie tot de uitputting van het BCF in de afgelopen periode nader onderzoeken. Iets wat in de voorgaande beleidsdoorlichting niet mogelijk was vanwege de recente invoering van het plafond.

¹ Wassenaar (2011) *The Dutch VAT compensation fund and municipalities» contracting out decisions*.

² Sinds 2015 is er een plafond gesteld aan de uitgaven binnen het BCF. Het plafond volgt de ontwikkeling van het Gemeentefonds en het Provinciefonds en wordt aangepast voor overhevelingen van taken die gepaard gaan met onttrekkingen of toevoegingen aan het BCF. Het plafond is op dit moment, evenals het accres, bevroren voor de jaren 2020 en 2021.