

Plan van Aanpak strategische evaluatie van het beleid op begrotingsartikel 4

Dit plan van aanpak is opgebouwd uit een schets van de achtergrond en reikwijdte van het onderzoek, de onderzoeksvragen, de aanpak van het onderzoek en een beschrijving van het te verwachten resultaat.

1. Achtergrond en reikwijdte onderzoek

De algemene doelstelling van begrotingsartikel 4 luidt: 'Een bijdrage leveren aan een financieel gezond en welvend Europa en een evenwichtige internationale financieel-economische ontwikkeling.' In de doelstelling wordt beschreven dat Nederland door middel van de participatie in Europese en Internationale Financiële instellingen een financieel gezond en welvend Europa en een evenwichtige internationale financieel-economische ontwikkeling probeert te bewerkstelligen. De minister van Financiën draagt verantwoordelijkheid voor de Nederlandse inzet in de Ecofinraad, Eurogroep, de Raad van gouverneurs van het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM), de Europese Investeringsbank (EIB) en de Aziatische Infrastructuur en Investeringsbank (AIIB). Bij de Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling (EBRD) en de Wereldbank Groep is dit een gedeelde verantwoordelijkheid samen met de minister van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS), en bij het Internationaal Monetair Fonds (IMF) samen met de president van De Nederlandsche Bank. De uiteindelijke evaluatie zal daarom in nauwe afstemming met het ministerie van Buitenlandse Zaken worden uitgevoerd. De minister van Financiën heeft ook beleidsverantwoordelijkheid voor het Eigenmiddelenbesluit voor de financiering van de EU-begroting en voor de EU-begroting zelf. Europese garanties die worden gedekt via het Eigenmiddelenbesluit (bijv. SURE) staan op de Financiënbegroting.

Als reactie op de COVID-19 pandemie hebben de IFI's en Europese instellingen verschillende crisismaatregelen getroffen. Omdat deze maatregelen die in EU of multilateraal verband zijn overeengekomen rechtstreekse gevolgen hebben voor de Nederlandse begroting is het van belang dat de overeengekomen maatregelen doeltreffend zijn geweest. Daarnaast kan een evaluatie van deze maatregelen lessen opleveren voor de aanpak van eventuele toekomstige crises. Het idee hierachter is dat een dergelijke strategische aanpak toegevoegde waarde heeft ten opzichte van een traditionele beleidsdoorlichting van het gehele begrotingsartikel. De strategische evaluatie focust dus op de onderdelen van het begrotingsartikel die relevant zijn voor de genomen crisismaatregelen.

Dit onderzoek zal zich richten op onderstaande crisismaatregelen. Informatie en achtergrond over deze crisismaatregelen is verder uitgewerkt in bijlage 1.

- AIIB COVID-19 Crisis Recovery Facility (CRF)
- EBRD Solidarity Package I
- EIB-Europees Garantiefonds (EGF)
- EIB-Group (EIB en EIF) COVID-gerelateerde investeringen
- IMF Emergency financing – Rapid Credit Facility (RCF)/Rapid Financing Instrument (RFI) (deels via Poverty Reduction and Growth Trust; PGRT)
- IMF SDR allocatie (deels naar PGRT)

- IMF Short Term Liquidity Line (SLL)
- Wereldbank Leningen IBRD
- Wereldbank *Frontloading* en herbestemming van IDA18 en IDA19 middelen
- Wereldbank IFC COVID gerelateerde leningen
- Wereldbank Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA)
- Wereldbank Recipient-executed trust funds (RETF)
- Pandemic Crisis Support van het ESM (ESM-PCS)¹
- European instrument for temporary Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency (SURE) op de EU-begroting²

Om de rol van de IFI's en de Europese instellingen bij de crisisreactie op de pandemie te onderzoeken, dient er ook aandacht te zijn voor de context waarin deze maatregelen genomen zijn. In reactie op de COVID-19 pandemie hebben overheden wereldwijd maatregelen genomen, bijvoorbeeld door de gezondheidssector te ondersteunen om de uitbraak te beheersen en door economische maatregelen te nemen om hun economieën te ondersteunen. De omvang van deze wereldwijde overheidsmaatregelen bereikte eind 2020 bijna 15 biljoen dollar (meer dan 10% van het wereldwijde BBP)³. Het overgrote deel hiervan werd ingezet door de ontwikkelde economieën. De mogelijkheden voor veel opkomende economieën en lage inkomenslanden om de impact van de crisis op te vangen waren beperkter, door veel kleinere financieringsmogelijkheden en beperktere mogelijkheden van overheden. Ook centrale banken zoals de ECB en de Fed hebben vanaf maart 2020 crisismaatregelen genomen n.a.v. de pandemie door monetaire voorwaarden drastisch te versoepelen en liquiditeit in de markt te verruimen om marktverstoringen tegen te gaan. Dit heeft geholpen bij het stabiliseren van de omkering van de kapitaalstromen in de opkomende markten in de eerste maanden van de crisis.⁴ Sommige opkomende markten hebben onconventionele monetaire beleidsmaatregelen genomen, zoals de aankoop van activa, om de economieën te helpen stabiliseren. De maatregelen die door IFI's en Europese instellingen zijn genomen staan dus niet op zichzelf, maar maken onderdeel uit van brede pakketten van maatregelen, waarvan de samenstelling per regio zal verschillen en die medebepalend kunnen zijn voor de effectiviteit van de te evalueren crisismaatregelen.

Zoals in de Kamerbrief van 11 september 2020 gemeld, zal voor dit onderzoek gebruik worden gemaakt van beschikbare evaluaties en onderzoeken naar de genomen crisismaatregelen van de IFI's en Europese instellingen (syntheseonderzoek). Daarbij kan indien nuttig voor het onderzoek ook gebruik worden gemaakt van relevante wetenschappelijke studies. Het onderzoek is zodoende afhankelijk van evaluaties en onderzoeken die beschikbaar komen en de

¹ <https://www.esm.europa.eu/content/europe-response-corona-crisis>

² <https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/financial-assistance-eu/funding-mechanisms-and-facilities/sure>

³ Independent Evaluation Office—The IMF's Emergency Response to the COVID-19 Pandemic—Draft Issues Paper

⁴ Batini, N., 2020, "The COVID-19 Crisis and Capital Flows," IEO Background Paper No. BP/20-02/05 (Washington: International Monetary Fund).

focus en onderzoeksmethoden die deze evaluaties en onderzoeken (zullen) gebruiken. Dat noopt dus ook tot enige flexibiliteit om het eigen onderzoek daar in de komende tijd op aan te passen. In de bijlage wordt beschreven welke (tussentijdse) onderzoeken over de crisismaatregelen reeds zijn uitgevoerd. Deze onderzoeken zullen ook betrokken worden bij het opstellen van het finale rapport. Deze lijst is niet uitputtend, wanneer er de komende periode nog meer evaluaties beschikbaar komen zullen we deze uiteraard meenemen in het onderzoek.

Het onderzoek gaat niet in op het proces en de onderhandelingen die geleid hebben tot de totstandkoming van de crisismaatregelen. Daarnaast wordt het functioneren van de instellingen niet onderzocht. Verder wordt de *Recovery and Resilience Facility* (RRF) niet meegenomen, omdat dit vooral een lange-termijn herstelmaatregel is en geen korte-termijn crisismaatregel waar deze evaluatie op ziet. Ook loopt de implementatie van het RRF tot 2026 waardoor het binnen het tijdspad van deze evaluatie lastig is om in te gaan op de doeltreffendheid van deze maatregel. Het akkoord op de Europese Raad van juli 2020 over Next Generation EU (NGEU), waar de RRF onderdeel van is, heeft toentertijd in de crisisfase wel een signaalfunctie gehad richting onder meer financiële markten. Tot slot worden bijdragen vanuit de BHOS-begroting aan de instellingen niet meegenomen⁵.

2. Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag luidt: In hoeverre waren de crisisresponsmaatregelen door de IFI's en de EU in de periode 2020-2025 doeltreffend voor het borgen van publieke belangen, en welke lessen kunnen hieruit getrokken worden voor de aanpak van vervolgcrisis?

Om de centrale onderzoeksvraag te beantwoorden, wordt de aanpak van het onderzoek gestructureerd aan de hand van zes te beantwoorden sub-vragen, die zijn opgesteld op basis van het RPE (Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek):

- i. (Economische) Legitimiteit – Welke publieke belangen dienen de crisisresponsmaatregelen van de IFIs en de EU te borgen?
- ii. Beleidstheorie – Wat is de beoogde/veronderstelde werking van de crisismaatregelen?
- iii. Toetsingskader – Op basis van welke criteria kan worden onderzocht of de crisisresponsmaatregelen doeltreffend waren voor het borgen van publieke belangen?
- iv. Toetsing van het kader – In hoeverre is volgens de geraadpleegde evaluaties en onderzoeken het crisisbeleid uitgevoerd conform de gedefinieerde criteria?
- v. Doeltreffendheid – Hoe doeltreffend zijn de crisismaatregelen van de IFI's en de EU geweest in het borgen van publieke belangen?
- vi. Lessen – Welke lessen kunnen getrokken worden voor de aanpak van vervolgcrisis?

⁵ Vanuit de BHOS-begroting is aan de hierboven genoemde maatregelen ook een bijdrage geleverd aan de subsidieaccount van de PRGT.

Zoals beschreven staan de maatregelen die door IFI's en Europese instellingen zijn genomen niet op zichzelf, maar maken zij onderdeel uit van brede pakketten aan maatregelen, waarvan de samenstelling per regio verschilt. Dit onderzoek zal zich richten op het in kaart brengen van de aannemelijke doeltreffendheid van deze maatregelen door middel van de onderzoeksmethode *Contribution Analysis*. Deze methode kan inzicht geven in de specifieke bijdrage van beleid aan een uitkomst door het beter begrijpen en verklaren van de redenen van bepaalde effecten en de rol van beleid en andere factoren daarbij. De doeltreffendheid wordt dus beoordeeld door te kijken of de gewenste uitkomst met dit beleid kan worden behaald. En of de uitvoering is zoals afgesproken en de uitkomst zoals bedoeld. Met deze methode is het niet mogelijk om na te gaan of de maatregelen ook doelmatig zijn geweest. Daarvoor zou onderzoek nodig zijn of de juiste hoeveelheid geld is ingezet om de gewenste uitkomst te bereiken en of er geen goedkopere manieren waren om hetzelfde te bereiken. Door de genoemde hoeveelheid, variëteit en overlap aan maatregelen, en de context waarin deze zijn genomen, is een onderzoek naar doelmatigheid moeilijk uitvoerbaar.

3. Plan van aanpak van het onderzoek

Het onderzoek heeft voornamelijk het karakter van een syntheseonderzoek, omdat het aan de hand van reeds uitgevoerd onderzoek de onderzoeksvragen beantwoordt. Per hierboven gedefinieerde sub-vraag wordt ingegaan op de onderzoeksmethoden.

Bij dit syntheseonderzoek, zal gebruikt worden gemaakt van analyses die door de IFI's, Europese instellingen en andere relevante partijen worden gemaakt over de crisisresponsmaatregelen.

3.1. Legitimiteit

Welke publieke belangen dienen de crisis respons maatregelen van de IFIs en de EU te borgen?

Om deze vraag te beantwoorden zullen we onderzoeken wat de rol en verantwoordelijken van de verschillende IFI's en Europese instellingen zijn bij het adresseren van de financiële en economische gevolgen van een crisis. Hierbij wordt ook ingegaan op de vraag wat het publieke belang is dat wordt nagestreefd en wanneer overheidsingrijpen gewenst is. In dit onderzoek hanteren we een brede definitie van publiek belang, in lijn met de definitie zoals verwoord in een rapport van de Sociaal-Economische Raad (SER) waarin het publieke belangen definieert als "belangen waarvan de behartiging voor de samenleving als geheel wenselijk is en die de politiek zich om deze reden aantrekt".⁶ Het is volgens de SER uiteindelijk aan de democratisch gelegitimeerde organen van de politiek om de publieke belangen te bepalen.

Met betrekking tot dit onderzoek identificeren we een aantal concrete publieke belangen, die op zichzelf ook meerdere facetten kent. Deze publieke belangen

⁶ Advies Overheid én markt: het resultaat telt. Voorbereiding bepalend voor succes (Sociaal-Economische Raad), 2010, p.23.

volgen onder meer uit de analyse van verschillende originele voorstellen voor de crisismaatregelen.

1. (Opwaartse) convergentie welvaart. De wereld is onderling steeds meer verweven waardoor het in belang van allen is dat landen adequaat kunnen reageren op de crisis. Hierbij speelt ook solidariteit tussen landen en armoedebestrijding een rol. De economische en sociale impact van de COVID-19 pandemie verschilt echter sterk per land, zowel binnen de EU als wereldwijd. Bovendien hebben landen niet dezelfde mogelijkheden om maatregelen te nemen om deze impact op te vangen. Op EU-niveau leidt dit tot grotere economische verschillen tussen lidstaten, wat druk zet op de interne markt. Een gezamenlijke respons kan de impact verzachten en is in het belang van alle lidstaten. Ook op wereldwijd niveau spelen deze aspecten een rol vanwege de genoemde onderlinge verwevenheid.
2. Functioneren markten. Sommige maatregelen die overheden hebben moeten nemen om de directe effecten van de COVID-19- pandemie te beperken leiden ertoe dat het functioneren van de markt in een land, of de Europese interne markt, soms tijdelijk verstoord raakt, waardoor ondersteuning vanuit de overheid gewenst is. Een voorbeeld is de inzet van *lockdown* maatregelen. Dit deel van de analyse sluit aan bij de Calculus van het publieke belang⁷ en voegt daar macro-economische stabilisatie als doelstelling aan toe.
3. Gezondheidszorg. Het virus veroorzaakte grote druk op de gezondheidszorg. Verschillende maatregelen kennen een component die gericht is op het in stand houden of verbeteren van de gezondheidszorg.

In dit onderzoek definiëren we crisisresponsmaatregelen door de IFI's en Europese instellingen als de maatregelen die door deze instellingen worden genomen om op de korte termijn na uitbreken van de pandemie de (opwaartse) convergentie van welvaart, het functioneren van de markt en/of de druk op de gezondheidszorg zoals veroorzaakt door COVID19, te adresseren. Het adresseren van de publieke belangen die door de crisis in gevaar komen past onder andere bij de opdracht aan de IFI's om bij te dragen aan het behalen van de Sustainable Development Goals (SDG's) en de klimaatdoelstellingen van het akkoord van Parijs.

Zoals eerder gesteld richten we ons in dit onderzoek op de vraag of de getroffen crisis respons maatregelen doeltreffend waren voor het borgen van publieke belangen. Het onderzoek gaat niet in op het proces, de Nederlandse inzet en de onderhandelingen die geleid hebben tot de totstandkoming van de crisismaatregelen. Daarnaast wordt het functioneren van de betrokken instellingen niet onderzocht.

3.2. Beleidstheorie

Wat is de beoogde/veronderstelde werking van de crisismaatregelen?

De beleidstheorie (*'theory of change'*) zal in de volgende onderzoeksfase worden opgesteld. Het onderzoek wordt opgezet als een syntheseonderzoek, waarbij

⁷ De Calculus van het publieke belang (Teulings, Bovenberg, Van Dalen), 2003, p.166.

gebruik zal worden gemaakt van analyses die door de IFI's, Europese instellingen en andere relevante partijen worden gemaakt over de crisisresponsmaatregelen. Een methode die in dit geval kan helpen om inzicht te geven in de werking van beleid en waarvoor de beleidstheorie als basis zal dienen is de zogenoemde *Contribution Analysis (CA)*. De CA is een stapsgewijze aanpak waarbij in eerste instantie de beleidstheorie achter het beleid wordt gereconstrueerd. Hierin worden verwachte en/of mogelijke causale relaties, veranderingen en uitkomsten geïdentificeerd en wordt gezocht naar mogelijke alternatieve factoren of verklaringen die het resultaat kunnen beïnvloeden. Vervolgens wordt er bij de uitvoering gezocht naar informatie die de omschreven beleidstheorie wel of niet ondersteunt.

3.3. Toetsingskader

Op basis van welke criteria kan worden onderzocht of de crisis respons maatregelen doeltreffend waren voor het borgen van publieke belangen?

Het toetsingskader zal in de volgende onderzoeksfase worden opgesteld. Om de centrale onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden is het nodig om criteria op te stellen op basis waarvan getoetst kan worden of de crisismaatregelen doeltreffend zijn. Bij het identificeren van criteria zal worden voortgebouwd op de beleidstheorie, waarbij de verwachte causale verbanden worden beschreven. Wanneer bijvoorbeeld in de beleidstheorie zou worden omschreven dat de verwachting is dat ondersteuning van werkloosheidsmaatregelen in landen bijdraagt aan macro-economische stabilisatie, zal het toetsingskader hier kwalitatieve en/of kwantitatieve criteria over omvatten. Deze criteria kunnen helpen bij het vinden van informatie die overeenkomt met dan wel afwijkt van de veronderstelde causale verbanden.

3.4. Toetsing van het kader

In hoeverre is het beleid uitgevoerd conform de gedefinieerde criteria?

In dit hoofdstuk zal worden beschreven in hoeverre de genomen maatregelen voldoen aan de in het toetsingskader opgenomen criteria. Per criterium uit het toetsingskader zal een feitelijke omschrijving worden gegeven van de waargenomen resultaten. Het onderzoek is afhankelijk van evaluaties en onderzoeken die beschikbaar komen en afhankelijk van de focus en onderzoeksmethoden die deze evaluaties en onderzoeken gebruiken. Dat noopt tot enige flexibiliteit om het eigen onderzoek daarop aan te passen.

3.5. Doeltreffendheid

Hoe doeltreffend zijn de crisismaatregelen van de IFI's en de EU geweest in het borgen van publieke belangen?

Op basis van de beschrijving in hoofdstuk 3 zal worden onderzocht in hoeverre met de genomen maatregelen de nagestreefde resultaten zijn bereikt. Hierbij wordt ook ingegaan op de mate waarin het crisisresponsbeleid van de onderzochte internationale instellingen doeltreffend is geweest.

3.6. Lessen

Welke lessen kunnen getrokken worden voor de aanpak van vervolgcrisis?

Nadat in hoofdstuk 4 is onderzocht in hoeverre het crisis respons beleid van de IFI's en Europese instellingen doeltreffend waren, zal vervolgens worden onderzocht welke lessen we kunnen leren voor de toekomst. Hierbij gaat het ook om lessen die Nederland kan trekken voor eventuele vervolgcrisis.

4. **Resultaat**

Veel van de getroffen crisismaatregelen worden in ieder geval in het komende jaar nog uitgevoerd. Dit geldt zowel voor de 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 Nederland vanuit de begroting van Financiën een aanvullende bijdrage heeft geleverd aan de PRGT-leningenaccount.

De doeltreffendheid van de maatregelen zal in de periode na het aflopen van de maatregelen moeten blijken. De eerste evaluaties van de maatregelen worden verwacht in 2023/2024. De toetsing aan het kader zal daarom zoals nu gepland plaatsvinden in 2025. Sommige maatregelen zullen dan nog lopen en kunnen hooguit ten dele worden geëvalueerd.

Vervolgens zal op basis van die bevindingen een analyse worden opgesteld die ingaat op zowel de doeltreffendheid van de genomen maatregelen, als op eventuele lessen die naar aanleiding van de evaluatie kunnen worden geformuleerd. 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.

5. **Organisatie en Planning**

De strategische evaluatie wordt uitgevoerd door het Ministerie van Financiën, in nauwe afstemming met het ministerie van Buitenlandse Zaken en begeleid door een stuurgroep met daarin vertegenwoordigers van:

- Ministerie van Financiën (voorzitter)
- Ministerie van Buitenlandse Zaken
- Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
- Twee onafhankelijke evaluatie-experts

Omdat deze strategische evaluatie een proces van meerdere jaren zal zijn, nemen stuurgroepleden deel op basis van hun functie (de persoon kan in de loop van de jaren dus veranderen).

De strategische evaluatie wordt in 2025 aan uw Kamer aangeboden.