

Vergaderjaar 2019–2020

31 935

Beleidsdoorlichting Financiën

Nr. 63

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 september 2020

Met deze brief wil ik u informeren over de voorgenomen beleidsdoorlichtingen in de begroting van Financiën voor 2021. Daarmee reageer ik op de motie van het lid Harbers (Kamerstuk 34 000, nr. 36), waarin uw Kamer verzoekt om «de Tweede Kamer voorafgaand aan de start van een beleidsdoorlichting te informeren over de opzet en vraagstelling en de Tweede Kamer de mogelijkheid te geven invloed uit te oefenen op de opzet en vraagstelling».

In begroting IX 2020 zijn beleidsdoorlichtingen van drie begrotingsartikelen, nl. artikel 1 (Toeslagen), 4 (Internationale financiële betrekkingen) en 6 (Btw-compensatiefonds) aangekondigd voor 2021. Hieronder informeer ik u per artikel over de voorgenomen wijze om deze beleidsdoorlichtingen in te vullen.

Artikel 1 Toeslagen

In de begroting van Financiën IX 2020 (Kamerstuk 35 300 IX, nr. 2) is aangekondigd dat in 2021 een beleidsdoorlichting naar de uitvoering van toeslagen zal worden uitgevoerd. Inmiddels is echter duidelijk geworden dat de Dienst Toeslagen voor een grote verander- en herstelopgave staat die de nodige aandacht en prioriteit vereist. Daar komt bij dat recent nog het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Toeslagenonderzoek is afgerond, waarin een belangrijk deel van de vragen uit de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek al aan de orde zijn gekomen. Daarom wordt voorgesteld deze doorlichting uit te stellen naar 2022/2023 en deze dan een plaats te geven op de Strategische Evaluatieagenda (zie hierna).

Toelichting

In de begroting van Financiën voor 2021 wordt paragraaf 2.4 (de meerjarenplanning beleidsdoorlichtingen) vervangen door de Strategische Evaluatie Agenda (SEA). Met de SEA verbreden we de focus van het ex-post evalueren en verantwoorden van begrotingsartikelen door middel

van beleidsdoorlichtingen naar een onderbouwde en strategische programmering van onderzoek en evaluatie gedurende de gehele beleidscyclus. De programmering van deze activiteiten volgt voor het grootste deel de beleidsprioriteiten uit de beleidsagenda bij de begroting. De laatste beleidsdoorlichting van de uitvoering van toeslagen is in 2016 naar de Tweede Kamer gestuurd en betrof de periode 2012–2015.¹ Aanvullend inzicht in de uitvoering van toeslagen komt onder meer uit rapporten van de Algemene Rekenkamer (2019) over terugbetalen en uit het IBO Toeslagen (2019 en 2020). Bij brief van 30 april 2020 heeft de Staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane naar aanleiding van de uitgebrachte IBO-rapporten de kabinetsinzet voor een herziening van het toeslagenstelsel uiteengezet.² Het kabinet wil op de langere termijn naar een nieuw stelsel dat meer zekerheid en voorspelbaarheid biedt, waarbij problematische schulden zoveel mogelijk worden voorkomen en de overgang van uitkering naar werk makkelijker wordt.

Vanwege de urgentie van de problematiek neemt het kabinet op korte termijn een aantal maatregelen die het huidige stelsel verbeteren. Wetsvoorstellen zijn voorbereid om verbeteringen en alternatieven door te voeren op weg naar een beter en menselijker systeem. Het kabinet dient – als onderdeel van het pakket Belastingplan 2021 – een afzonderlijk wetsvoorstel bij de Kamer in met maatregelen ter verbetering van de uitvoerbaarheid van Toeslagen. Een hierbij passende evaluatie zal in de SEA van 2022 nader worden uitgewerkt. Voorgesteld wordt om in 2022/2023 een nog nader vorm te geven evaluatieonderzoek te doen naar de effectiviteit en doelmatigheid van deze verbeteringen. Om het effect op de efficiëntie en doelmatigheid te bepalen worden de met de verbeteringen gerealiseerde uitkomsten vergeleken met de periode vanaf 2016 tot implementatie van de (voorgenomen) verbeteringen.

Artikel 4 Internationale financiële betrekkingen

Voor 2021 is tevens een beleidsdoorlichting van artikel 4 geagendeerd (Internationale financiële betrekkingen). Het voornemen is om deze beleidsdoorlichting in te vullen op een meer strategische wijze dan alleen door dit artikel te evalueren. Het voornemen is om de recent genomen financieel-economische crisismaatregelen op Europees en internationaal niveau te evalueren. Het betreft de maatregelen die zijn getroffen in reactie op de Covid-19 crisis. Het voornaamste doel van deze strategische evaluatie is om lessen te trekken uit de huidige maatregelen en werkwijze, voor de inzet van maatregelen in eventuele toekomstige crises. Onderstaand ga ik in op de vormgeving van de strategische evaluatie en de daarbij te betrekken instellingen en maatregelen.

Toelichting

Vormgeving strategische evaluatie

Omdat veel van de crisismaatregelen pas recent zijn getroffen, zijn daarvan nog geen evaluaties beschikbaar. Het tijdpad van de strategische werkwijze is daarom als volgt. In 2021 zal een evaluatieoverzicht opgesteld worden van alle geplande evaluaties met betrekking tot de getroffen crisismaatregelen vanuit de Internationale Financiële instellingen (IFI's) en Europese instellingen, inclusief aandachtspunten daarbij. Het overzicht richt zich specifiek op maatregelen met effect op de Financiënbegroting. Dit overzicht zal aan uw Kamer worden toegezonden.

¹ Kamerstuk 31 935, nr. 36

² Kamerstuk 31 066, nr. 624

De verwachting is dat in 2024/2025 de eerste evaluaties van de crisismaatregelen beschikbaar zullen zijn. Tegen die tijd zal een analyse aan uw Kamer worden toegezonden van de verschillende evaluaties die hebben plaatsgevonden van de genomen crisismaatregelen. Daarbij zal nadrukkelijk worden stil gestaan bij de lessen die hieruit kunnen worden getrokken. De exacte vormgeving hiervan zal worden uitgewerkt in de Strategische Evaluatie Agenda van het Ministerie van Financiën van 2021.

Te betrekken IFI's en maatregelen

De IFI's op artikel 4 van de begroting van het Ministerie van Financiën zijn het Internationaal Monetair Fonds (IMF), de Wereldbank, de Europese Investeringsbank (EIB), de Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling (EBRD) en de Aziatische Infrastructuur en Investeringsbank (AIIB). De IFI's maken deel uit van de internationale financiële architectuur en hebben een anticyclische rol in de financiering die zij verstrekken. De IFI's hebben daarom zowel een acute rol in de internationale beleidsrespons op de gevolgen van Covid-19 crisis als een structurele rol in het economische herstel na de fase van het verstrekken van acute liquiditeit. De IFI's reageren tot dusver deels binnen hun bestaande mandaten en kapitaalposities en deels zijn additionele financiële middelen nodig gebleken – zoals bij de oprichting van het Pan-Europese Garantiefonds onder beheer van de EIB en de aanvullende middelen voor de *Poverty and Growth Trust* van het IMF.

In het evaluatieoverzicht dat in 2021 zal worden opgesteld wordt de financiële behoefte van de IFI's op artikel 4 van de begroting van het Ministerie van Financiën in kaart gebracht; daarbij wordt inzicht gegeven in welke mate de huidige kapitaalposities kunnen voorzien in de kapitaalbehoefte. In de analyse die in 2024/2025 wordt opgesteld zal vervolgens op basis van de onderzoeken en evaluaties van de IFI's zelf – waartoe Nederland oproept bij het opstellen van de beleidsrespons op de gevolgen van Covid-19 crisis, maar ook organisaties zoals de Europese Rekenkamer – in worden gegaan op de verschillende crisisresponses van de IFI's en de lessen die daaruit te trekken zijn.

Europese maatregelen

In de afgelopen maanden zijn ook op Europees niveau crisismaatregelen genomen. Het gaat dan bijvoorbeeld om twee maatregelen die gericht zijn op steun aan Europese Unie (EU) of eurozone lidstaten: 1) SURE, een maatregel om het crisisinstrument voor tijdelijke steun om inkomensverlies van burgers als gevolg van de Covid-19 crisis op te vangen en de toename in werkloosheid en de gevolgen ervan te beperken, alsook sommige uitgaven ten behoeve van gezondheidszorg te financieren, en 2) de specifieke Covid-19 kredietlijn die onder het Europees Stabiliteitsmechanisme ESM is gecreëerd via het ESM Precautionary Conditioned Credit Line (ESM PCCL). Deze maatregelen worden betrokken bij het evaluatieoverzicht dat in 2021 zal worden opgesteld.³

Specifieke aandacht gaat uit naar de vormgeving van de maatregelen, de doelstellingen en het budget. Naar verwachting zullen de maatregelen over enkele jaren worden geëvalueerd door, of in opdracht van, de betrokken Europese instellingen. De exacte omvang en timing van deze evaluaties is op dit moment niet duidelijk. De uitkomsten van de evaluaties zullen worden betrokken in de eerdergenoemde analyse die in 2024/2025 zal worden uitgewerkt.

³ NGEU wordt op voorhand niet meegenomen. Van deze herstelmaatregel zal naar verwachting in 2024/2025 nog geen evaluatie beschikbaar zijn.

Artikel 6 Btw-compensatiefonds

In 2021 zal tenslotte een beleidsdoorlichting plaatsvinden van artikel 6 Btw-compensatiefonds (BCF). Artikel 6 is een bijzonder artikel op de Rijksbegroting aangezien het een artikel betreft met slechts één instrument (het BCF). In de bijlage bij dit document treft u het plan van aanpak van deze beleidsdoorlichting aan waarin de scope en de opzet uiteen worden gezet.

Ik hoop uw Kamer hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra

Plan van Aanpak beleidsdoorlichting artikel 6 Btw-compensatiefonds

1. Inleiding

In 2021 zal een beleidsdoorlichting plaatsvinden van Artikel 6 Btw-compensatiefonds (BCF) van de begroting Financiën en Nationale Schuld. Artikel 6 is een bijzonder artikel op de Rijksbegroting aangezien het een artikel betreft met slechts één instrument (het BCF). Dit document bevat het plan van aanpak van deze beleidsdoorlichting waarin de scope en de opzet worden vastgesteld.

2. Afbakening en tijdsspanne

De Minister van Financiën is verantwoordelijk voor:

- Het verstrekken, verzamelen en controleren van de opgaafformulieren en het uitbetalen van de compensabele btw;
- Het beheer van het BCF.

De uitgaven via het BCF bedroegen circa € 3,2 mld. in 2019. De vorige beleidsdoorlichting van het BCF is afgerond in 2016 over de periode van 2010 tot en met 2015. De doorlichting zal op deze periode volgen en betrekking hebben op de periode 2016 tot en met 2020.

3. Inventarisatie van de beschikbare onderzoeksrapporten

De vorige beleidsdoorlichting licht een aantal uitgevoerde onderzoeken toe en baseert zich hierop. Uit een eerste inventarisatie blijkt er in de tussenliggende jaren weinig aanvullend onderzoek is gedaan. Het is noodzakelijk om een uitgebreidere inventarisatie uit te voeren naar eerder uitgevoerde onderzoeken.

Door de beperkte wijzigingen in het BCF ten opzichte van de situatie in 2016 zullen de bevindingen van de beleidsdoorlichting 2016 nog actueel zijn. De nieuwe beleidsdoorlichting zal daarom voortborduren op de beleidsdoorlichting in 2016. Dit houdt in dat voor zover de onderzoeken die ten grondslag lagen aan de vorige beleidsdoorlichting nog actueel zijn, deze ook zullen worden geraadpleegd voor deze beleidsdoorlichting.

4. Onderzoeksopzet

De vraagstelling van de beleidsdoorlichting volgt de doelstelling van het BCF. De doelstelling van het BCF is: «*Gemeenten, provincies en andere regionale openbare lichamen als bedoeld in de Wet op het Btw-compensatiefonds hebben de mogelijkheid een evenwichtige keuze te maken tussen in- en uitbesteding. De btw speelt hierin geen rol*». Naast deze hoofddoelstelling heeft het BCF ook twee nevendoelestellingen; het voorkomen van btw minimaliserende constructies en btw wegnemen als drempel bij personeelsuitwisseling.

In de beleidsdoorlichting van het BCF in 2016 werd geconcludeerd dat «de algemene en operationele doelstelling van het BCF worden behaald: door de invoering van het BCF speelt btw geen rol meer bij de afweging *zelf doen* of *uitbesteden*. Hierdoor ontstaat er een grotere vrijheid voor gemeenten en provincies in de keuze tussen in- en uitbesteden en kan er een efficiëntievoordeel worden bereikt.» Tegelijkertijd werd geconcludeerd dat decentrale overheden om andere redenen dan alleen efficiëntie voor extra uitbesteding of inkoop kiezen. Een direct verband tussen de invoering van het BCF en het al dan niet uitbesteden van overheidstaken is daarmee lastig vast te stellen.

Zoals reeds aangegeven zal bovenstaande conclusie de basis zijn voor de nieuwe beleidsdoorlichting. De beleidsdoorlichting heeft als doel de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid in beeld te brengen. De doeltreffendheid van het BCF richt zich op het feit dat btw kosten geen rol spelen bij de beslissing van gemeenten en provincies om zaken uit te besteden of zelf te doen. Als neveneffect zou het BCF moeten leiden tot minder fiscale constructies. De doelmatigheid richt zich daarnaast op de kosten van de uitvoering. Uitgaande van de algemene doelstelling van het begrotingsartikel luidt de centrale onderzoeksvraag daarom «*Is het Btw-compensatiefonds doelmatig en doeltreffend gegeven de doelstelling de rol van btw kosten te elimineren in de keuze tussen in- en uitbesteding door gemeenten en provincies?*»

De RPE schrijft voor beleidsdoorlichtingen een aantal vragen voor. De vragen uit de RPE worden in deze beleidsdoorlichting beantwoord. Daarnaast geeft deze beleidsdoorlichting antwoord op de volgende vragen over het BCF:

- Wat zijn de wijzigingen in het BCF ten opzichte van de vorige beleidsdoorlichting en wat is de impact van deze wijzigingen op doelmatigheid en doeltreffendheid?
- Hoe ontwikkelt de benutting van het BCF zich; in het bijzonder als gevolg van de uitbreiding van het takenpakket van de decentrale overheden?
- Hoe ontwikkelt het plafond van het BCF zich?
- Hoe zijn de aanbevelingen uit de vorige beleidsdoorlichting uitgevoerd?

Verder zal de beleidsdoorlichting zich ook richten op de uitvoering van het BCF. Hierbij zal onder andere, conform onderzoeksvraag 12 van de RPE, gekeken worden naar de aanwezigheid van eventuele neveneffecten.

5. Onderzoeksmethode

De onderzoeksmethodiek richt zich primair op deskresearch aangevuld met interviews met de diverse stakeholders zoals BZK, de VNG, het IPO en de Belastingdienst als uitvoeringsorganisatie. Hierbij wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van eerder verschenen onderzoeken en zal met name worden voortgebouwd op de beleidsdoorlichting uit 2016. Voor de beleidsdoorlichting zullen de vragen worden gebruikt conform de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (zie hiervoor onderdeel 8). Tot slot zal ook onderzocht worden welke data beschikbaar zijn om op basis van een data-analyse meer te kunnen zeggen over de doelmatigheid van de uitvoering.

6. Onderzoeksorganisatie en onafhankelijkheid

De beleidsdoorlichting wordt begeleid door een werkgroep, onder voorzitterschap van Financiën en zal bestaan uit vertegenwoordigers van:

- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)
- Interprovinciaal Overleg (IPO)
- Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Het Ministerie van Financiën (waaronder de Belastingdienst)

Om de onafhankelijkheid en kwaliteit van de doorlichting te waarborgen wordt daarnaast een externe onafhankelijke deskundige betrokken bij de doorlichting.

7. Planning

- | | | |
|---|------------------------------|-----------------------------------|
| – | September 2020 | Onderzoeksopzet naar Tweede Kamer |
| – | 4 ^e kwartaal 2020 | Vorbereiden beleidsdoorlichting |

8. Onderzoeksvragen RPE

1. *Welk(e) artikel(en) (onderdeel of onderdelen) wordt of worden behandeld in de beleidsdoorlichting?*
2. *Indien van toepassing: wanneer worden/ zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?*
3. *Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?*
4. *Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?*
5. *Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?*
6. *Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen?*
7. *Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?*
8. *Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?*
9. *Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de mogelijkheid en onmogelijkheid om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren.*
10. *In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?*
11. *Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd?*
12. *Hoe doeltreffend is het beleid geweest? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?*
13. *Hoe doelmatig is het beleid geweest?*
14. *Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen?*
15. *In het geval dat er significant minder middelen beschikbaar zijn (-/ circa 20% van de middelen op het (de) beleidsartikel(en)), welke beleidsopties zijn dan mogelijk?*