

Vergaderjaar 2020–2021

31 865

Verbetering verantwoording en begroting

Nr. 181

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 november 2020

In de derde voortgangsrapportage Operatie Inzicht in Kwaliteit (OIK)¹ heb ik aan uw Kamer aangekondigd dat rijksbreed van 1 juni tot en met 31 december 2020 de pilot ter bevordering van de vindbaarheid van de vereiste toelichting volgend uit de Comptabiliteitswet artikel 3.1 (CW 3.1) plaatsvindt.

Op basis van dit artikel wordt in voorstellen, voornemens en toezeggingen die naar de Kamer worden gestuurd een toelichting opgenomen op nagestreefde doelstellingen, doeltreffendheid, doelmatigheid, beleidsinstrumentarium en financiële gevolgen. Bij voorstellen die tot een substantiële beleidswijziging leiden is ook een evaluatieparagraaf vereist. In de derde voortgangsrapportage is de mogelijkheid opgenomen om de pilot toe te spitsen op 10 onderwerpen tot het eind van de looptijd van de pilot. Dit is o.a. bij het Ministerie van Financiën het geval.

De rapporteurs in de Kamer over de OIK, Kamerleden Snels en Sneller, hebben naar aanleiding van een eigen onderzoek verzocht om in voorstellen aan de Kamer duidelijker te maken waar de verschillende onderdelen van CW 3.1 aan de orde komen. Aan de hand van genoemde pilot wordt hier invulling aan gegeven. Bij stukken aan de Kamer met (kans op) significante financiële gevolgen voor Rijk en/of samenleving wordt een bijlage «Onderbouwing en evaluatie van het voorstel (CW 3.1)» meegezonden.

Hierin is de vereiste toelichting op de verschillende elementen van CW 3.1 te vinden, samen met een toelichting of – en hoe – het voorstel zal worden geëvalueerd. Bij wetsvoorstellen worden de verschillende onderdelen van CW 3.1 expliciet verwerkt in de memorie van toelichting door middel van afzonderlijke kopjes.

¹ Zie Kamerstuk 31 865, nr. 168

De pilot waarin de CW 3.1-toelichting transparant(er) wordt gemaakt is de uitgelezen kans om de gewenste verbeterslag op de toelichting van voorstellen te realiseren. Voor mijn ministerie heb ik gekozen om deel te nemen aan de pilot middels verschillende typen voorstellen (algemene maatregel van bestuur/wetvoorstel/brief aan de Tweede Kamer) binnen de reikwijdte, omdat dit voor de evaluatie van de pilot mogelijkheden biedt voor een systematische vergelijking van de elementen van artikel CW 3.1.

Gedurende de looptijd van de pilot stuur ik telkens als er een brief of rapportage aan de Kamer uitgaat over één van de tien onderwerpen tevens een bijlage CW 3.1. mee.

Het gaat om de volgende onderwerpen waarvan uw kamer een bijlage CW 3.1 zal ontvangen:

- Invest-NL
- Stabiliteit en continuïteit uitvoeringscapaciteit centrale administratieve processen Belastingdienst
- Verbetertraject kinderopvangtoeslag
- Programma «Management Informatie/ Risico Management»
- Internationaal Monetair Fonds

Bijgevoegd bij deze brief vindt u de bijlage CW 3.1. nog bijbehorend bij de Kamerbrief «Nederlandse garanties IMF» en de vijfde incidentele suppletoire begroting van het Ministerie van Financiën.²

De brief inzake het Groeifonds is reeds op 7 september 2020 aan u gestuurd en de brief inzake Maximale kredietvergoeding is reeds op 28 oktober 2020 aan u gestuurd waarin de bijlage CW 3.1 was opgenomen.³

Op Prinsjesdag heeft u voorts het Belastingplan ontvangen waarin de aanpassing van de tarieven in de inkomstenbelasting, het invoeren van een fiscale coronareserve en de verlaging van het energiebelastingtarief voor walstroombinneninstallaties conform de pilot CW 3.1 zijn toegelicht.⁴

Voor de toekomstige brieven of rapportages zal de bijlage CW 3.1. gedurende de looptijd van de pilot waar mogelijk gelijktijdig verzonden worden.

Met de pilot wordt beoogd te achterhalen of deze aanvullende onderbouwing bijdraagt aan het gesprek over de betreffende beleidsonderwerpen met de Tweede Kamer. Na afloop van dit jaar zal deze pilot worden geëvalueerd.

Ik hoop uw Kamer hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra

² Zie Kamerstuk 35 492, nr. 1

³ Zie Kamerstuk 35 300, nr. 83

⁴ Zie Kamerstuk 35 572, nr. 3, p. 7–8, p. 17–18 en p. 28–29

Onderdeel	Toelichting
Nagestreefde doelen	Een stabiel mondiaal en financieel systeem is cruciaal en Nederland beschouwt het Internationaal Monetair Fonds (IMF) als de belangrijkste instelling in het centrum van het mondiale financiële vangnet. Het IMF bevordert de stabiliteit van het internationale financiële en monetaire systeem, onder andere door het verstrekken van leningen aan landen die in betalingsproblemen zijn geraakt. Nederland streeft daarom na dat IMF over voldoende (financiële) middelen beschikt om haar taken goed uit te kunnen voeren. Een voldoende geëquipeerd IMF is essentieel gebleken tijdens de mondiale financiële crisis om verschillende landen, waaronder ook Europese landen, te helpen om betalingsbalanscrises op te lossen en hun reservebuffers te versterken. Sindsdien is de verwevenheid van de internationale economie verder toegenomen, waardoor er o.a. verhoogde volatiliteit van kapitaalstromen is. Alhoewel er sinds 2008 belangrijke stappen zijn genomen om deze risico's te verminderen, zoals aangescherpte financiële regelgeving en toezichthouding, blijft het duidelijk dat het IMF alleen met voldoende middelen effectief haar rol kan blijven vervullen in het mondiale financiële vangnet. De COVID-19 crisis en potentiële neerwaartse financiële stabiliteitsrisico's onderstrepen het belang van een sterk vangnet verder.
Ingezette beleidsinstrument(en)	De middelen die het IMF beschikbaar heeft om deze financiële steun te verlenen bestaan uit permanente quota's die alle IMF-leden inleggen en tijdelijke geleende middelen, namelijk de <i>New Arrangements to Borrow</i> (NAB) en <i>Bilateral Borrowing Arrangements</i> (BBA). De Nederlandse NAB-middelen en de bilaterale lening worden verstrekt door De Nederlandsche Bank (DNB). De Nederlandse Staat kent voor het volledige bedrag een garantie toe aan DNB. Om de vijf jaar vindt een quotaherziening plaats waarin naar de omvang van het Fonds wordt gekeken. De tijdelijke BBA-middelen zouden per 31 december 2020 aflopen wat een significante terugval in de omvang van het IMF zou betekenen. De omvang van het IMF (meer dan EUR 1.200 mld.)¹ kan behouden worden via een quotaop-hoging of een verlenging van de tijdelijke middelen. Tijdens de 15^e quotaherziening is afgesproken om de tijdelijke leenmiddelen te verlengen om zo de omvang van het Fonds te behouden. Er zijn hierdoor twee ingezette beleidsinstrumenten: verlengde garanties voor zowel de <i>New Arrangements to Borrow</i> (NAB) als de <i>Bilateral Borrowing Arrangements</i> (BBA) die DNB het IMF verstrekt. Nederland heeft ingestemd met het verlengen van deze tijdelijke middelen². Met de verschaffing van garanties via de tijdelijke middelen verwacht Nederland de stabiliserende rol van het IMF te waarborgen.
Financiële gevolgen voor het Rijk	Nederland verstrekt vanaf 1 januari 2021 een lening van ongeveer EUR 11,5 mld. via de NAB voor de periode t/m december 2025 en EUR 5,863 mld als lening via de BBA-middelen voor de periode t/m december 2024. Door een verdubbeling van de NAB-middelen en de meer dan halvering van de BBA-middelen zal de omvang van het IMF behouden blijven, terwijl de Nederlandse garantie aan het IMF met EUR 2,05 mld. zal afnemen. De Nederlandse garantie daalt omdat er meer landen zijn die bijdragen aan de NAB-middelen, waaronder ook de VS, dan aan de BBA-middelen. De garantie aan het IMF zal daarmee per 1 januari 2021 € 42,5 mld bedragen. Er worden geen schades geraamd vanwege de zeer geringe kans dat DNB niet meer wordt terugbetaald door het IMF op (een deel van) de verstrekte NAB- of BBA-middelen. Dit is omdat IMF-programma's vaak conditionaliteiten (met daarbij gefaseerde financiering) kennen, het Fonds een de-facto <i>preferred creditor</i> status heeft, en ten slotte omdat het IMF een reservebuffer (van ongeveer EUR 18–25 mld.) hanteert.
Financiële gevolgen voor maatschappelijke sectoren – als van toepassing	Een stabiel mondiaal financieel en economisch systeem is (deels) wenselijk omdat dit wereldwijd een gunstiger handels- en investeringsklimaat creëert. Omdat het IMF met deze middelen beter haar stabiliserende rol kan spelen, en daarmee het mondiale financiële vangnet versterkt, profiteren Nederlandse bedrijven en de financiële sector ook van deze stabiliteit.

Onderdeel	Toelichting
Doeltreffendheid	Het IMF heeft als mondiale <i>lender of last resort</i> een unieke rol in het financieel vangnet om landen te ondersteunen. De nieuwe leningen en daarover verstrekte garanties zijn doeltreffend omdat zij het IMF in staat stellen aanvragen van landen met betalingsbalansproblemen te aanvaarden en daarmee economische schokken op te vangen. Zo heeft het IMF sinds het begin van de COVID-19 crisis 70 landen voorzien in noodliquiditeit. Daarnaast zijn er diverse programma's en preventieve kredietlijnen via het IMF afgegeven. De ingezette beleidsinstrumenten geven het IMF de ruimte om effectief te reageren op de door COVID-19 verhoogde vraag naar (financiële) steun.
Doelmatigheid	Door financiële steun te verstrekken kan het IMF een katalyserende rol vervullen voor het mobiliseren van publiek of privaat kapitaal. Het IMF koppelt de financiële steun waar nodig aan voorwaarden (conditionaliteiten) op basis van hervormingen. De markt zal eerder bereid zijn om (opnieuw) kredieten te verstrekken als een land haar macro-economische beleid op orde heeft. De middelen worden efficiënt ingezet, omdat het IMF op deze wijze een nog grotere instroom van kapitaal creëert. Dit betekent dat de vernieuwde Nederlandse bijdrage aan de financieringscapaciteit van het IMF een doelmatig instrument is om te mondiale financiële en economische stabiliteit te bevorderen. Bovendien zorgen de conditionaliteiten ervoor dat enerzijds de oorzaak van het betalingsbalansprobleem wordt aangepakt en anderzijds versterkt het de terugbetaalcapaciteit van het land, waarmee het de verplichtingen aan het IMF kan nakomen. De conditionaliteitseisen die aan financiering vastzitten waarborgen de doelmatigheid van de bestede middelen.
Evaluatieparagraaf (of en hoe)	In de <i>Articles of Agreement</i> is opgenomen dat in principe iedere vijf jaar een quotaherziening plaatsvindt. Deze herziening is vergelijkbaar met een evaluatie. Een quotaherziening gaat in op twee onderwerpen: 1) de toereikendheid van IMF-middelen voor het uitvoeren van het mandaat; 2) de herziening van stemgewichten binnen het IMF. Bij de evaluatie van de omvang van het IMF worden de NAB- en BBA-middelen meegenomen, omdat deze onderdeel vormen van de totale financiële slagkracht van het IMF. In het <i>International Monetary and Financial Committee</i> (IMFC) hebben Ministers van Financiën en centralebankpresidenten afgesproken dat de 16e quotaherziening in december 2023 afgerond moet zijn. Daarnaast is afgesproken om binnen de 16e quotaherziening verder te werken aan de governance-hervormingen van het IMF, waarbij de nadruk ligt op de toereikendheid van permanente quota-middelen. Bovendien evalueert het IMF haar eigen inzet met een uitgebreid evaluatieagenda. Zo worden ook de belangrijkste instrumenten en raamwerken van het Fonds getoetst op o.a. doeltreffendheid en doelmatigheid. Dit jaar vindt bijvoorbeeld een herziening van het <i>Debt Limits Policy</i> plaats. Volgend jaar ligt o.a. het raamwerk rondom het <i>Lending into Arrears</i> beleid op tafel. Nederland geeft in de Executive Board van het IMF input op deze evaluaties.

¹ Alle EUR-bedragen in deze bijlage zijn op basis van de EUR/SDR-wisselkoers van 1 maart 2020 berekend.

² Zie Kamerstuk 35 492, nr. 1