

Aanleiding

Op de Europese Raad van 21 juli jl. werd een akkoord bereikt over het Europees herstelplan dat bestaat uit o.a. *Next Generation EU*, waar de *Recovery and Resilience Facility* (RRF) een belangrijk onderdeel van is. Belangrijke inzet van Nederland hierbij was dat toegang tot de RRF voor lidstaten conditioneel is op het daadwerkelijk doorvoeren van structurele hervormingen en dat middelen goed besteed worden. Nederland kan zelf aanspraak maken op €5,6 mld aan subsidies. Daartoe moet Nederland een *Recovery and Resilience Plan* (RRP) indienen. Dit plan moet hervormingen en investeringen bevatten. Na goedkeuring van het plan wordt de €5,6 mld. in tranches uitgekeerd door de Commissie o.b.v. behaalde mijlpalen en doelen. EZK in nauw overleg met FIN coördineert de indiening van het RRP; Europese behandeling loopt via o.a. EFC/Ecofin waar FIN Nederland in vertegenwoordigt. De MR wordt verzocht sturing te geven op het proces en de inhoud van dit plan.

Uitgangspunten

In een BWO tussen AZ, SZW, FIN, BZ en EZK van 18 september jl., met het oog op de Europese context en aanstaande Nederlandse verkiezingen, zijn de volgende uitgangspunten naar voren gekomen:

1. Het huidige kabinet neemt in het herstelplan geen nieuwe hervormingen op voorafgaand aan de verkiezingen.
2. Er wordt een concept herstelplan opgesteld. Hierover wordt vanaf oktober informeel van gedachten gewisseld met de Europese Commissie.
3. Er wordt geen formeel herstelplan ingediend bij de Europese Commissie voor de verkiezingen. Na de verkiezingen wordt, voor 30 april 2021, een definitief plan ingediend bij de Commissie. Dit wordt als prioritair dossier behandeld tijdens de formatie.

Beslispunt

Op het gebied van investeringen (additioneel versus bestaand) is duidelijkheid gewenst op ministerieel niveau. Er dient een keuze gemaakt te worden tussen onderstaande opties:

- A. Als uitgangspunt bestaande investeringsprojecten waarover reeds is besloten (vanaf februari 2020), waar nodig aangevuld met nieuwe investeringsprojecten voor zover noodzakelijk vanuit de bestedingsdoelen gesteld aan het RRP.
- B. Als uitgangspunt nieuwe investeringsprojecten, indien nodig aangevuld met investeringen waartoe al is besloten.
- C. [Bestaande en additionele investeringen inventariseren. – [FIN vindt dit niet nodig, en EZK wel]]

Kernpunten

- Een RRP moet bijdragen aan economisch herstel, de weer- en wendbaarheid van de economie van dat land versterken en zowel investeringen als hervormingen bevatten. Minimaal 37% van de RRF-middelen moet – op grond van de RRF-verordening – aan klimaatdoelen worden besteed. De Europese Commissie adviseert daarnaast dat 20% van de RRF-middelen moet bijdragen aan de digitale transitie. Mogelijk wordt dit nog een verplichting. Maatregelen die vanaf februari 2020 zijn doorgevoerd, mogen met terugwerkende kracht worden opgenomen in het plan. Het plan moet worden ingediend voor 30 april 2021 om meegenomen te worden in de eerste ronde. Lidstaten dienen de investeringen grotendeels eerst voor te financieren en krijgen het geld vanuit de RRF na het behalen van mijlpalen en doelen.
- Nederland moet zijn eigen plan opstellen en uitvoeren, en de plannen en uitvoering van andere lidstaten beoordelen. De verkiezingen van maart 2021 vallen midden in de periode van opstellen en indienen van het herstelplan voor 30 april 2021.
- Met bovenstaande uitgangspunten ontstaat ruimte voor het nieuwe kabinet om het conceptplan te amenderen. Het halen van de deadline van 30 april 2021 is daarbij krap. Dat zou kunnen betekenen dat het plan pas na 15 oktober 2021 wordt ingediend.
- De inhoud van het nationale plan is medebepalend voor de geloofwaardigheid waarmee Nederland de plannen van andere lidstaten kritisch kan beoordelen. Het implementeren van hervormingen door lidstaten is een belangrijke voorwaarde voor Nederland geweest om in te kunnen stemmen met de RRF. Een nationaal plan zonder substantiële hervormingen kan kritisch worden ontvangen. Tegen deze achtergrond zal het nationale plan gewogen moeten worden.

- Na de formatie bestaat de mogelijkheid een plan met additionele hervormingen in te dienen bovenop de reeds gedane hervormingen (pensioenen, arbeidsmarkt, aanpak belastingontwijking).
- Als bijlage aan deze two-pager is een eerste overzicht toegevoegd van investeringen en hervormingen waartoe na 1 februari 2020 een besluit is genomen. Dit geeft dus een eerste indicatie van hoe een RRP met 'bestaande' investeringen en hervormingen eruit zou kunnen zien. En hiermee kan beoordeeld worden of daarmee aan de eisen vanuit de Commissie wordt voldaan. Eerste beeld lijkt dat op hervormingsterrein op alle CSR's ingegaan kan worden – waarbij woningmarkt het meest een 'stretch' is. Er moet nog verder beoordeeld worden of het qua investeringen ook rond kan lopen met bestaande middelen.

Toelichting

Uitgangspunten

1. *Geen nieuwe hervormingen in het herstelplan voor de verkiezingen.*
 - In een BWO tussen AZ, SZW, FIN, BZ en EZK van 18 september jl. is besproken dat het kabinet voorafgaand aan de verkiezingen niet met nieuwe hervormingen, aanvullend op de Miljoenennota, komt.
2. *Er wordt een concept herstelplan opgesteld. Hierover wordt vanaf oktober informeel van gedachten gewisseld met de Europese Commissie.*
 - Nederland heeft m.b.t. de positie in Europa baat bij een zo goed mogelijk plan. Daarom is het van belang dat zo snel mogelijk van start wordt gegaan met de uitvraag van maatregelen.
 - Gezien de verkiezingen in maart 2021, is het niet mogelijk om een plan op te stellen met nieuwe additionele hervormingen. Er moet dus geput worden uit de hervormingen waartoe al besloten is.
 - Er wordt een informeel concept herstelplan opgesteld dat bestaande hervormingen bevat en niet gepubliceerd wordt, maar wel informeel wordt getoetst bij de Europese Commissie. Als het conceptplan als onvoldoende wordt beoordeeld, kan de feedback van de Europese Commissie meegenomen worden richting de formatie zodat het een Nederlands RRP zowel op hervormingen als investeringen verbeterd kan worden.
3. *Er wordt formeel geen plan ingediend bij de Europese Commissie voor de verkiezingen. Pas na de verkiezingen wordt, voor 30 april 2021, een definitief plan ingediend. Het is van belang dat dit dossier prioritair wordt behandeld tijdens de formatie.*
 - Het publiceren van een herstelplan na de verkiezingen zorgt voor een betere landing/draagvlak in Nederland. Aangezien een herstelplan hervormingen moet bevatten, is het onwenselijk om als kabinet vlak voor de verkiezingen een plan te publiceren waarbij discussie ontstaat over nieuwe hervormingen of het gebrek hieraan.
 - Het is mogelijk niet haalbaar om dan de eerste deadline van 30 april 2021 te halen, waardoor het formeel indienen van een plan pas tijdens het tweede indieningsmoment van 15 oktober 2021 tot 30 april 2022 kan plaatsvinden. Bij de Commissie wordt getoetst of dit mogelijk is.
 - Voordeel van een plan indienen na oktober is dat additionele hervormingen uit de formatie meegenomen kunnen worden. Nadeel is dat Nederland hierdoor in de ogen van sommige lidstaten mogelijk minder geloofwaardig is bij het beoordelen van plannen van andere landen in 2021. In reactie daarop kan Nederland o.a. wijzen op de sinds februari van dit jaar gedane, ingezette en voorgenomen hervormingen in de huidige Miljoenennota.

Beslispunt: Er dient een keuze gemaakt te worden tussen onderstaande opties met betrekking tot het investeringsgedeelte van het RRP

-
- A. *Als uitgangspunt bestaande investeringsprojecten waarover reeds integrale besluitvorming heeft plaatsgevonden sinds februari 2020 (zie bijlage 1), om tot €5,6 mld. te komen.*
- (+) Gunstig voor de overheidsfinanciën, geeft extra budgettaire ruimte aan het nieuwe kabinet. Die ruimte kan worden benut om additionele hervormingen en investeringen neer te leggen die niet aan Europese eisen hoeven te voldoen.
 - (+) Vermijdt een dekkingsvraagstuk van risico's op departementale begrotingen bij het niet behalen van plannen en uitblijven uitkering. Voorfinanciering vanuit de Nederlandse begroting is namelijk nodig.
 - (+) Geen intensief proces waarbij toetsing op doelmatigheid en effectiviteit noodzakelijk is.

(-) Indien het (concept) plan niet voldoet aan de eisen van de Commissie, kan het volgende of demissionaire kabinet worden verweten dat de sinds februari dit jaar gedane, ingezette en voorgenomen investeringen en hervormingen niet voldoende ambitie tonen, ook aangezien deze uitgaven al nationaal gedekt waren.

[(-) Mogelijk is er een risico dat de klimaatdoelstelling of de digitaliseringsvoorwaarde niet gehaald wordt, **dit vergt een nadere check**].

B. *Als uitgangspunt nieuwe investeringsprojecten, indien nodig aangevuld met investeringen waartoe al is besloten.*

(+) Kan een extra impuls geven aan de economie (economisch herstel, structuurversterking, transitie).

[(+) mogelijk voldoet Nederland makkelijker aan de voorwaarden en ontvangt vrijwel zeker het volledige bedrag aan subsidies, **dit vergt een nadere check.**]

(-) Krappe tijdslijnen om doelmatigheid van projecten te beoordelen.

(-) Laat minder budgettaire ruimte voor het nieuwe kabinet waardoor nieuwe hervormingen mogelijk moeilijker worden.

(-) Budgettaire risico's ontstaan omdat de Commissie pas uitkeert bij het bereiken van bepaalde mijlpalen. Voorfinanciering vanuit de Nederlandse begroting is dus nodig en potentiële risico's moeten op departementale begrotingen gedekt worden.

(-) Kost tijd om tot een breed gedragen keuze te komen. Wel is een groot deel van potentiële projecten al geïnventariseerd in de zomer (o.a. BZK-traject: Agenda voor de bouw- en leefomgeving en MCKE-traject).

C. *[Bestaande en additionele investeringen inventariseren en nieuwe kansrijke maatregelen onder een RRP brengen.*

(+) Kan een extra impuls geven aan de economie (economisch herstel, structuurversterking, transitie) bijvoorbeeld via potentiële projecten die al geïnventariseerd zijn in de zomer (o.a. BZK-traject: Agenda voor de bouw- en leefomgeving en MCKE-traject).

(+) Vergroot de reikwijdte van het informeel te toetsen concept RRP: investeringen worden niet vooraf uitgesloten.

(-) Laat minder budgettaire ruimte voor het nieuwe kabinet waardoor nieuwe hervormingen mogelijk moeilijker worden.

(-) Deels ontstaan budgettaire risico's omdat de Commissie pas uitkeert bij het bereiken van bepaalde mijlpalen. Voorfinanciering vanuit de Nederlandse begroting is dus nodig en potentiële risico's moeten op departementale begrotingen gedekt worden.

(-) Intensief traject dit najaar door krappe tijdslijnen om doelmatigheid van projecten te beoordelen.]

Het verdere proces

- EZK in nauw overleg met FIN coördineert de inhoud en het proces van het RRP. Na uw besluit over de investeringen die het RRP mag bevatten, zal een vervolgetraject worden gestart. Dit traject hangt af van het besluit over het type investeringen.
- Bij een keuze voor (deels) nieuwe investeringen indienen in het concept RRP hoort de inzet om integrale besluitvorming over deze investeringen te organiseren.
- Het concept herstelplan wordt informeel getoetst bij de Europese Commissie, waardoor ook feedback van de commissie kan worden meegenomen in de formulering van het definitieve plan.
- Indien de Europese Commissie eerder informeel heeft ingestemd met het bestaande pakket aan hervormingen en het kabinet overeenstemming heeft bereikt over een investeringspakket, zou het RRP uiterlijk 30 april 2021 kunnen worden ingediend. Terugvaloptie is om het plan rond oktober 2021 formeel in te dienen bij de Europese Commissie.
- Pas na de verkiezingen in maart 2021 wordt het RRP, inclusief eventuele formatie-aanpassingen, naar de Kamer verstuurd.