

Aanleiding

Nederland ontvangt naar verwachting ongeveer €5,7 miljard aan middelen uit de nog op te richten *Recovery and Resilience Facility* (RRF) van de Europese Commissie. Hiervoor moet Nederland uiterlijk 30 april 2021 een *Recovery and Resilience Plan* (RRP) indienen bij de Europese Commissie. De maatregelen die worden opgenomen in het RRP moeten voldoen aan Europese beoordelingscriteria zoals vastgelegd in de RRF-verordening (zie toelichting hieronder). Deze notitie gaat in op de inhoud en proces van het Nederlandse RRP.

Discussiepunten

1. Er zijn twee opties om het RRP in te vullen. Eerst aan de hand van investeringen waarover reeds integrale besluitvorming heeft plaatsgevonden, en de eventuele openstaande ruimte vullen met additionele investeringen. Of, aan de hand van additionele investeringen en de eventuele openstaande ruimte vullen met investeringen waarover reeds integrale besluitvorming heeft plaatsgevonden. Hoe kijkt u hier tegenaan?
2. Als het RRP nieuwe investeringen bevat dient daar integrale besluitvorming over plaats te vinden. Daarvoor bestaan twee opties: 1) Besluitvorming via het traject van de najaarsnota of 2) het traject CFEZIL/RFEZIL/MR route (met tevens een directeurenoverleg waar OCW, BZK, LNV, VWS, I&W, DEF, BZ, FIN, EZK, SZW, AZ aan deelnemen). Waar gaat uw voorkeur naar uit?

Beslispunten

- Instemmen met de volgende beslispunten:
 1. Voorbereiden van een RRP in 2021 voor 100% van de middelen (circa €5,7 miljard).
 2. De nationale besteding van RRF-middelen richt zich op de beleidsprioriteiten uit de EU-verordening en de landspecifieke aanbevelingen voor Nederland, zoals beschreven in deze notitie (zie toelichting).
 3. Eens met de aanvullende doeltreffendheids- en doelmatigheidscriteria die waarborgen dat het Nederlands RRP bijdraagt aan economisch herstel (zie toelichting).
 4. Departementen inventariseren welke investeringen zij aan willen dragen voor het RRP. Deze investeringen voldoen aan de afgestemde criteria (beslispunt 2 en 3) en worden uiterlijk 7 oktober bij AEP ingediend.
 5. Departementen inventariseren welke hervormingen zijn ingegaan sinds februari 2020 of nog worden geïntroduceerd en in lijn zijn met de landspecifieke aanbevelingen. Deze initiatieven worden meegenomen bij het schrijven van het hervormingsgedeelte binnen het plan en worden uiterlijk 7 oktober bij AEP ingediend.
- Na uw akkoord worden de ingediende maatregelen door een ambtelijke werkgroep beoordeeld aan de hand van de Europese en de aanvullende doeltreffendheids- en doelmatigheidscriteria. De maatregelen die aan deze criteria voldoen worden in een later stadium aan u voorgelegd, waarna deze op hoog ambtelijk- en politiek niveau via de CFEZIL/RFEZIL worden afgestemd. De HCEU/REA zal periodiek geïnformeerd worden over de voortgang.

Kernpunten

- Om aanspraak te maken op middelen uit de RRF moeten lidstaten een RRP, inclusief mijlpalen en doelen, indienen bij de Europese Commissie. In het akkoord is vastgelegd dat deze plannen hervormingen en investeringen moeten bevatten, die in lijn moeten zijn met de landspecifieke aanbevelingen uit het Europees Semester, effectief moeten bijdragen aan de groene- en digitale transitie en aan de economische- en sociale weerbaarheid van lidstaten. Lidstaten hebben de ruimte om hun RRP binnen deze criteria vorm te geven. De Commissie publiceert op 15 september een document dat richting moet geven aan deze invulling.
- In de concept RRF-verordening is de deadline voor het indienen van een RRP op 30 april 2021. Hierbij is het streven om in januari een nationaal RRP naar de Eerste en Tweede Kamer te sturen, om zo voldoende tijd te hebben voor de parlementaire behandeling. Op basis van de laatste stand van de RRF-verordening kan in 2022 een update van het plan worden ingediend.
- Het nationaal RRP moet bijdragen aan economisch herstel en een versterking van de weer- en wendbaarheid van de Nederlandse economie en moet zowel investeringen als hervormingen

bevatten. Investerings en hervormingen die vanaf februari 2020 zijn doorgevoerd, mogen met terugwerkende kracht worden opgenomen in het plan.

- Sinds februari 2020 heeft dit kabinet al overeenstemming bereikt over belangrijke hervormingen op het gebied van pensioenen en de arbeidsmarkt. Aanvullende hervormingen opnemen in het RRP is uitdagend, gezien de aankomende verkiezingen. Het kabinet heeft in Europees verband steeds de noodzaak benadrukt dat lidstaten die middelen uit het RRF willen inzetten ook structurele hervormingen moeten uitvoeren.
- Op 18 september vindt een BWO plaats (BZ/FIN/EZK/AZ/SZW) waarin er naast de Europese implementatie van het RRF (bijv. beoordelen van andere landen) ook getoetst wordt wat het ambitieniveau zal zijn van het nationale RRP met betrekking tot hervormingen en investeringen.

Toelichting

Recovery and Resilience Facility (RRF)

- De Europese Raad bereikte op 21 juli jl. een akkoord over het volgende Meerjarig Financieel Kader (MFK) en het Europees herstelinstrument. De RRF heeft een omvang van €672,5 miljard en is daarmee het grootste onderdeel van het herstelinstrument ter grootte van €750 miljard.
- Over de uitwerking van de RRF, waaronder de beoordelingscriteria van de herstelplannen, wordt op dit moment nog onderhandeld binnen de Raad. Nadat de Raad positie heeft bepaald, vinden er nog onderhandelingen plaats met het Europees Parlement. In de uitwerking van de RRF is het voor Nederland van belang dat onder andere de herstelplannen in lijn zijn met de landenspecifieke aanbevelingen uit het Europees Semester en dat de plannen effectief bijdragen aan de groene en digitale transitie, alsmede werkgelegenheidsherstel.
- De allocatie van 70% van de middelen vindt plaats o.b.v. bevolkingsomvang, inverse van bbp per capita en gemiddelde werkloosheid in 2015-2019. Dit deel van de middelen moet door de Europese Commissie worden gecommiteerd in 2021 en 2022. De overige 30% wordt gealloceerd o.b.v. het bbp-verlies in 2020 en de cumulatieve bbp-verliezen in 2020-2021 (berekend in 2022). Dit deel moet worden gecommiteerd in 2022. Nederland verkrijgt de verwachte allocatie van €5,7 miljard euro in verschillende tranches. Na een initiële voorfinanciering vanuit de Europese Commissie van maximaal 10% (indien aangevraagd), moeten relevante mijlpalen en doelstellingen behaald worden voordat de middelen worden uitgekeerd. Deze mijlpalen en doelstellingen moeten behaald worden binnen de periode 2021-2026.
- Er is nog onzekerheid over de momenten waarop lidstaten hun plannen moeten en kunnen indienen. Dit zal op 15 september verduidelijkt worden. De voorzitter zal tijdens het directeurenoverleg de laatste stand van zaken toelichten.

Recovery and Resilience Plan (RRP)

Beslispunt 1: Voorbereiden van een RRP dat in 2021 zal worden ingediend bij de Europese Commissie voor 100% van de middelen (circa €5,7 miljard).

- De voorlopige voorwaarden uit een RRF-verordening stelt dat het RRP moet voldoen aan de volgende criteria:
 - a) Plan moet effectief bijdragen aan uitdagingen geïdentificeerd in de landspecifieke aanbevelingen of in andere documenten die officieel door de Europese Commissie zijn aangenomen in het Europees Semester;
 - b) Plan moet maatregelen bevatten die effectief bijdragen aan de groene transitie of uitdagingen die zijn ontstaan door deze transitie.
 - c) Plan moet maatregelen bevatten die effectief bijdragen aan de digitale transitie of aan uitdagingen die zijn ontstaan door deze transitie;
 - d) Plan moet een blijvende impact hebben op de lidstaat (ofwel beleid, ofwel instituties);
 - e) Plan moet effectief bijdragen aan het versterken van het groeipotentieel, werkgelegenheid en economische en sociale weerbaarheid van een lidstaat, het mitigeren van de economische en sociale impact van de crisis en bijdragen aan economische, sociale en territoriale cohesie. Ook moet het plan voldoen aan het do-no-harm-principe voor klimaat en milieu;
 - f) De geschatte kosten van het plan zijn redelijk, plausibel en proportioneel om de verwachte impact op de economie en werkgelegenheid te adresseren;

- g) Plan bevat maatregelen voor de implementatie van hervormingen en publieke investeringsprojecten als coherente acties;
 - h) Het voorstel van de lidstaat moet een effectieve implementatie van het plan verzekeren, inclusief een haalbaar tijdspad, mijlpalen en doelen en de gerelateerde indicatoren.
- Lidstaten worden door de Commissie beoordeeld op deze criteria op een schaal van A (hoogste score) tot C (laagste score). In het voorlopig akkoord is vastgelegd dat lidstaten een A-score moeten hebben op criteria a, b, c en e. Voor de rest van de criteria moet een meerderheid van A's over B's gescoord worden zonder C's.
 - Lidstaten zijn niet verplicht tot nationale cofinanciering. De klimaatbijdrage van het RRF is voorgesteld op ten minste 37% voor elke lidstaat, om over het gehele MFK en herstelinstrument tot een percentage van 30% te komen¹. Hiernaast moeten uitgaven additioneel zijn aan bestaande of geplande EU-uitgaven (bv. JTF).
 - Bovenstaande criteria kunnen in de praktijk nog tot onduidelijkheid leiden. De Commissie zal 15 september een handleiding publiceren waarin zij meer informatie geeft over de inhoud en de reikwijdte van een herstelplan. Deze handleiding zal beschikbaar zijn wanneer de inventarisatieronde plaatsvindt bij departementen.
 - Dit beslispunt zal ook worden voorgelegd aan het BWO van 18 september (vervolgen HCEU REA).

Investeringsagenda

Beslispunt 2: De reikwijdte van de nationale besteding van RRF-middelen wordt gebaseerd op de beleidsprioriteiten en voorwaarden uit de EU-verordening (zoals bovenstaand toegelicht) en de landspecifieke aanbevelingen zoals hieronder beschreven.

- Het plan moet investeringen bevatten die effectief bijdragen aan de uitdagingen die geïdentificeerd zijn in de landspecifieke aanbevelingen of andere documenten (macro-economische onevenwichtigheden procedure) die officieel door de Europese Raad zijn aangenomen in het Europees Semester. De volgende domeinen worden expliciet benoemd in de EU-verordening (zie criteria b, c en e):
 - Groene transitie- Het RRP moet een effectieve bijdrage leveren aan de groene transitie of de uitdagingen die hieruit volgen, conform de breedte van de Europese Green Deal. Hierbij kijkt de Commissie naar maatregelen die bijdragen aan klimaat- en milieuvriendelijke systemen, vergroening van economische en sociale sectoren, en klimaatneutraliteit van de EU in 2050. Binnen een nationaal RRP moet tenminste 37% van de middelen naar klimaat gaan.
 - Digitalisering – Het plan moet aanzienlijk bijdragen aan de digitale transitie of uitdagingen die hieruit volgen, bijv. digitale vaardigheden. Voor deze prioriteit is op Europees niveau geen percentage opgenomen.
 - Groeipotentieel, baancreatie en economische en sociale veerkracht – het plan moet in een versterking voorzien van deze punten. Voor deze prioriteit is op Europees niveau geen percentage opgenomen.
- Binnen de landspecifieke aanbevelingen van 2019 en 2020 voor Nederland zijn de volgende additionele beleidsdomeinen relevant voor publieke investeringen (zie bijlage 1 voor een complete beschrijving van de landspecifieke aanbevelingen):
 - Arbeidsmarkt en sociale effecten- “Levenslang leren versterken en vaardigheden verbeteren, met name voor mensen aan de rand van de arbeidsmarkt en inactieven.” en “De effecten op de werkgelegenheid en de sociale effecten van de crisis beperken en adequate sociale bescherming van zelfstandigen stimuleren.”
 - Woningmarkt - “De bevoordeling van schulden door huishoudens en de verstoringen op de woningmarkt terugdringen, onder meer door de ontwikkeling van de particuliere huursector te bevorderen.”
 - Witwaspraktijken – “Zorgen voor effectief toezicht op en handhaving van het kader voor de bestrijding van witwaspraktijken.”

¹ In het akkoord van 21 juli jl. is vastgelegd dat het MFK en herstelinstrument (waaronder de RRF) ten minste 30% moeten bijdragen aan klimaat.

- Gezondheidszorg - "De veerkracht van het gezondheidszorgstelsel versterken, onder meer door de bestaande tekorten aan gezondheidswerkers aan te pakken en de uitrol van relevante elektronische gezondheidsinstrumenten te versnellen."
- Vervoer - "Het investeringsgerelateerde economisch beleid focussen op.... het aanpakken van knelpunten in het vervoer."
- R&D - "Publieke investeringsprojecten vervroegen en private investeringen aanmoedigen om het economisch herstel te bevorderen. De investeringen toespitsen op de groene en digitale transitie, met name op en missie gedreven onderzoek en innovatie."
- In de MCC-19 van 25 augustus jl. is beslist om de additionele investeringen uit de Investeringsagenda bouw en leefomgeving en het MCKE-traject groen herstel als opmaat te laten dienen voor de voorstellen in het herstelplan dat het kabinet indient voor de RRF.
- Er wordt parallel aan dit overleg (BWO op 18 september met AZ, BZ, FIN, EZK, SZW) ook gesproken over de additionele investeringen voor het RRP.

Beslispunt 3: Naast de criteria uit punt 2 gelden er aanvullende doeltreffendheids- en doelmatigheidscriteria, die waarborgen dat het Nederlands RRP bijdraagt aan economisch en werkgelegenheidsherstel:

1. Voorstellen hebben betrekking op investeringen vanaf februari 2020.
2. Investeringsvoorstellen leiden bij voorkeur tot extra economische activiteit² in 2021 en 2022.
3. Investeringsvoorstellen zijn getoetst op uitvoerbaarheid en realisatie.
4. Investeringsvoorstellen zijn getoetst op additionaliteit ten aanzien van lopende Europese fondsen.
5. Investeringsvoorstellen worden, indien beschikbaar, voorzien van de verwachte impact op economisch herstel of andere relevante dimensies (bijv. effecten werkgelegenheid en bbp in 2021 en 2022, kansengelijkheid of milieu). Als het niet mogelijk is om deze te kwantificeren, worden deze zo goed als mogelijk kwalitatief onderbouwd.

Beslispunt 4: Departementen inventariseren welke investeringen zij aan willen dragen voor het RRP. Deze investeringen voldoen aan de afgestemde criteria (beslispunt 2 en 3) en worden uiterlijk 7 oktober bij AEP ingediend.

Hervormingsagenda

Beslispunt 5: Ieder departement inventariseert welke hervormingen zijn geïntroduceerd vanaf februari 2020 in werking zullen treden. Op basis hiervan wordt de hervormingsagenda van het Nederlands RRP geschreven.

- Nederland heeft sinds februari 2020 aanzienlijke vooruitgang geboekt met hervormingen die in lijn zijn met de landspecifieke aanbevelingen, o.a. met het pensioenakkoord, de arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zzp'ers en versoering zelfstandigenaftrek. Hiermee kan een hervormingsagenda geschreven worden waarmee het Nederlands herstelplan kan voldoen aan de EU-criteria.
- Voor twee domeinen zijn er bijvoorbeeld nog belangrijke aandachtspunten m.b.t. hervormingen die voortvloeien uit de CSR's:
 - Arbeidsmarkt – Hervormingen moeten aandacht hebben voor de verhouding vast-flex, en de positie van zzp'ers, naar meer bij- en omscholing van werkenden.
 - Woningmarkt – Hierbij ligt de focus op het verlagen van de prikkel tot schuld die huishoudens ervaren. Denk aan een verdere beperking van de HRA, verlaging van LTV of LTI.
- Er wordt parallel aan dit overleg (BWO op 18 september met AZ, BZ, FIN, EZK, SZW) nog gesproken over de bereidheid tot nadere hervormingen in het kader van RRF, mede in het licht van de Nederlandse positie in de onderhandelingen over het volgende MFK en herstelinstrument.

Tijdslijn voor nationaal RRP

- Departementen worden na het vaststellen van de reikwijdte van de nationale besteding van RRF-middelen uitgenodigd om voorstellen in te dienen die voldoen aan de beoordelingscriteria.

² Met economisch activiteit wordt, naast een directe impact op bijvoorbeeld werkgelegenheid of inkomen, ook bedoeld dat investeringen in de jaren 2021 en 2022 daadwerkelijk bijdragen aan een versterking van fysiek kapitaal, menselijk kapitaal of natuurlijk kapitaal.

Hierbij is het de bedoeling dat maatregelen vooraf al getoetst worden op additionaliteit in ieder geval t.a.v. andere Europese fondsen.

- De ingediende maatregelen worden vervolgens door een ambtelijke werkgroep onder leiding van EZK/AEP gerangschikt op basis van selectie- en doelmatigheidscriteria (zie paragraaf *Investeringsagenda*). Hiernaast wordt er ook een uitvraag gedaan voor hervormingen die sinds februari 2020 zijn geïntroduceerd en nog worden geïntroduceerd in 2021 en 2022. De deadline hiervoor is woensdag 7 oktober. Bij het stellen van deze deadline is rekening gehouden met de tijd die nodig is om de voorstellen te beoordelen, met de ambtelijke en politieke afstemming (zie onder) en met de parlementaire behandeling in aanloop naar de verkiezingen.
- De lijst die hieruit volgt zal middels verschillende overleggen tot een pakket worden gebracht. Parallel hieraan worden de lijst en het pakket meerdere malen getoetst bij de CIE. Uiteindelijk zal gestreefd worden om via de CFEZIL (10 november), RFEZIL (24 november) en vervolgens MR (27 november) tot een conclusie te komen. Parallel hieraan zullen de stukken ook ter informatie naar de HCEU/REA verstuurd worden. Tevens zal er gekeken worden naar de mogelijkheid om een onafhankelijke toets op het plan te laten uitvoeren door het CPB.
- In december zal EZK het plan schrijven wat vervolgens via de CFEZIL/RFEZIL/MR richting de Eerste en Tweede Kamer wordt verstuurd na het kerstreces. Parallel hieraan zullen de stukken ook ter informatie naar de HCEU/REA verstuurd worden. Op basis van de inhoud van het plan (zowel hervormingen als investeringen) zullen passende mijlpalen en doelstellingen worden geformuleerd.

Figuur 1. Organisatie van het RFF-proces

