

Aanleiding

Op de Europese Raad van 21 juli jl. werd een akkoord bereikt over het Europees herstelinstrument 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. Deze notitie schetst het proces om tot een nationaal RRP te komen.

Kernpunten*Tijdslijn en voorwaarden aan het RRP*

- De exacte voorwaarden, zoals vastgelegd in de RRF-verordening, worden komende weken afgerond in de Raad en het Europees Parlement en kunnen nog wijzigen.
- Voor Nederland is volgens de huidige inschatting een budget beschikbaar van €5,6 mld.
- Er zijn drie momenten om formeel een conceptplan in te dienen bij de Commissie:
 - 1 januari tot april 2021
 - 15 oktober 2021 tot 30 april 2022 (voor zover de nationale enveloppe nog niet op is)
 - 15 oktober 2022 tot 30 april 2023 (voor zover de nationale enveloppe nog niet op is)
- Lidstaten kiezen zelf de hervormingen en investeringen in hun herstelplannen. Daarbij gelden onder meer de volgende eisen en richtsnoeren:
 - Investerings en hervormingen waartoe na 1 februari 2020 een besluit is genomen, komen in aanmerking.
 - Investerings en hervormingen moeten voor eind augustus 2026 zijn geïmplementeerd.
 - De Commissie verwacht in beginsel dat lidstaten hervormingen en investeringen combineren per beleidsterrein, zodat ze elkaar versterken.
 - Plan moet effectief bijdragen aan uitdagingen geïdentificeerd in de landspecifieke aanbevelingen (zie bijlage 2); het plan hoeft niet aan alle CSR's bij te dragen.
 - Minimaal 37% van de nationale enveloppe (€2,07 mld.) wordt besteed aan klimaatdoelen.
 - Minimaal 20% (€1,12 mld.) wordt besteed aan digitalisering.
 - Het plan moeten onder andere bijdragen aan groeipotentieel, banencreatie en een veerkrachtige economie.
- Na goedkeuring van het plan wordt de €5,6 mld. in tranches uitgekeerd door de Commissie o.b.v. behaalde mijlpalen en doelen.

Inrichting nationaal proces

- Met het oog op de verkiezingen is afgesproken dat het volgende kabinet zal beslissen over het uiteindelijke pakket aan hervormingen en projecten. In deze kabinetsperiode is er daarmee geen sprake van besluitvorming over of enige formele bekendmaking van het nationale herstelplan. Wel wordt een start gemaakt met de voorbereidingen langs twee sporen:
 1. Er wordt door FIN een inventarisatie gedaan van bestaande en reeds voorgenomen investeringen om tot een eerste concept RRP te komen. Door FIN en EZK wordt het concept RRP vervolmaakt en aan de PV in Brussel gezonden. De PV start, samen met FIN en EZK de informele dialoog met de Europese Commissie. Dit concept zal uitsluitend bestaande en reeds voorgenomen investeringen en hervormingen bevatten (zie bijlage 1 voor een eerste overzicht van investeringen en hervormingen waartoe na 1 februari 2020 een besluit is genomen en welke kwalificeren voor het RRP).
 2. Parallel hieraan zal EZK, in nauwe samenwerking met FIN, als coördinerend ministerie nieuwe doelmatige investeringen in kaart brengen die aansluiten bij de RRF-criteria. Deze inventarisatie zal EZK ten behoeve van de formatie bundelen, om onderdeel te vormen van het pakket dat via MinFin tijdens de formatie beschikbaar wordt gesteld.
- 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. Tegen deze achtergrond moet het nationale plan gewogen worden.
- Als bijlage (1) aan deze two-pager is een concept overzicht toegevoegd, gemaakt door FIN, van investeringen en hervormingen waartoe na 1 februari 2020 een besluit is genomen. Dit

geeft een eerste indicatie van hoe een RRP met 'bestaande en reeds voorgenomen' investeringen en hervormingen eruit zou kunnen zien. Uit het overzicht blijkt dat wat betreft de hervormingen op alle CSR's ingegaan kan worden – waarbij woningmarkt het meest een 'stretch' is. Met investeringen waartoe reeds is besloten, lijkt vooralsnog het RRP volledig te vullen.

- De interesse in het plan is groot. Dit is te merken aan het aantal vragen van verschillende stakeholders dat binnenkomt bij departementen, waaronder ook andere lidstaten. Gezien de aanstaande verkiezingen wordt het kabinet echter opgeroepen terughoudend te zijn en niets te communiceren in deze kabinetsperiode over voorgedragen projecten.
- De verantwoordingslast richting de Commissie voor middelen die door de RRF worden uitgekeerd ligt in principe bij EZK en FIN. Betreffende departementen kan gevraagd worden om informatie aan te leveren indien investeringen zijn opgenomen in het RRP.

Toelichting

Uitgangspunten

1. *Het huidige kabinet neemt in het conceptherstelplan geen nieuwe hervormingen en investeringen op voorafgaand aan de verkiezingen.*
 - In een BWO tussen AZ, SZW, FIN, BZ en EZK op 18 september jl. is besproken dat het kabinet voorafgaand aan de verkiezingen niet met nieuwe hervormingen komt, aanvullend op de Miljoenennota.
 - Gezien de verkiezingen in maart 2021, is het niet realistisch om een plan op te stellen met nieuwe additionele hervormingen en investeringen. Er moet dus geput worden uit de hervormingen en investeringen waartoe al besloten is.
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. Er wordt een plan op basis van investeringen waar reeds integrale besluitvorming over heeft plaatsgevonden, samengesteld.
 - Er wordt een informeel concept herstelplan opgesteld dat bestaande en reeds voorgenomen hervormingen en investeringen bevat en niet gepubliceerd wordt, maar wel informeel wordt getoetst door de PV bij de Europese Commissie. De feedback van de Europese Commissie zal meegenomen worden richting de formatie.
 - FIN heeft een overzicht gemaakt (bijlage 1) van hervormingen en investeringen waarover reeds is besloten en die naar de huidige inschatting lijken te kwalificeren voor de RRF.
3. *Potentiële investeringen die onder het RRP kunnen vallen worden geïnventariseerd. Deze inventarisatie wordt meegenomen richting de formatie middels het pakket van MFIN.*
 - EZK zal, in nauwe samenwerking met FIN, potentiële doelmatige investeringsprojecten inventariseren die passen binnen de RRF-doelen voor Nederland. Deze lijst kan een nieuw kabinet ondersteunen bij de keuze omtrent de inhoud van het herstelplan.
 - EZK zal toetsen of investeringen passen bij de RRF-doelen voor Nederland, hiernaast worden ze ook op doeltreffendheid en doelmatigheid getoetst, in samenwerking met FIN.
 - Binnen het pakket dat naar de formatie gaat zal er geen rangschikking of selectie plaatsvinden van maatregelen. Aan de formerende partijen worden dus geen pakketten met opties gepresenteerd.
4. *Besluitvorming rondom het RRP wordt overgelaten aan een nieuw kabinet. Indiening van een definitief plan vindt mogelijk pas plaats tussen 15 oktober 2021 tot 30 april 2022.*
 - Het publiceren van een herstelplan na de verkiezingen zorgt voor een betere landing/draagvlak in Nederland.
 - Omdat besluitvorming aan een nieuw kabinet wordt gelaten zal het formeel indienen van een plan waarschijnlijk pas tijdens het tweede indieningsmoment van 15 oktober 2021 tot 30 april 2022 plaatsvinden. Bij de Commissie wordt geverifieerd of dit mogelijk is.

Bijlage 1

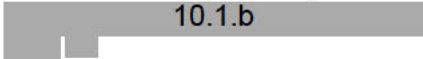
Deze bijlage geeft een inventarisatie, samengesteld door FIN, van hervormingen en investeringen waartoe sinds februari 2020 is besloten en die kansrijk zijn om te kwalificeren voor het Nederlandse RRP. Meer duidelijkheid ontstaat wanneer de eisen en voorwaarden rond het RRP definitief zijn vastgesteld. Op basis van de inventarisatie start de PV, samen met FIN en EZK de informele dialoog met de Europese Commissie om te toetsen in hoeverre de hervormingen en investeringen kunnen dienen als basis voor een RRP.

Hervormingen en uitgaven – besloten na februari 2020

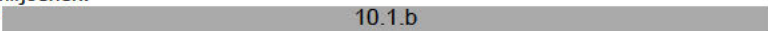
- Onderstaande tabel geeft een inventarisatie weer van hervormingen en investeringen waarover reeds is besloten en die kunnen kwalificeren voor de RRF.
- Uitgaven t.b.v. klimaat zijn gemarkeerd met ^K, uitgaven t.b.v. digitalisering met ^D. Bijlage 3 geeft voorbeelden van uitgaven die volgens de Commissie tellen als klimaat of digitalisering.
- Waar bandbreedtes voor het bedrag beschikbaar zijn, wordt uitgegaan van het laagste bedrag.
- In totaal tellen investeringen die kwalificeren, voor zover bedragen beschikbaar zijn, op tot **circa €17,9 mld.** Dit bedrag is exclusief investeringen uit het Groeifonds. Indien ook Groeifondsinvesterings worden meegeteld, loopt het bedrag in potentie op tot **circa €34,9 mld.**
- Klimaatgerelateerde uitgaven tellen op tot €2,4 mld, **ofwel circa 43% van €5,6 mld.** Daarmee wordt **voldaan** aan de 37%-eis. Hierbij zijn bovendien de Urgenda-middelen slechts ten dele meegenomen en is nog geen rekening gehouden met het feit dat plannen die t.b.v. het Groeifonds worden ingediend mogelijk ook klimaatgerelateerd zijn.
- Aan digitalisering wordt €2,0 mld besteed. Dat is circa **36% van €5,6 mld.** Daarmee wordt **voldaan** aan de 20%-eis. Er is enige onduidelijkheid over de precieze interpretatie van de grens van 1 februari 2020 (in combinatie met de vaak lange doorlooptijd van projecten). Hierdoor is niet bij alle opgenomen digitaliseringsmaatregelen zeker of ze volledig kwalificeren voor het RRP; informele toetsing bij de Commissie zal hier meer duidelijkheid over scheppen. In de tabel is nog geen rekening gehouden met plannen die t.b.v. het Groeifonds worden ingediend en mogelijk op digitalisering gericht zijn.
- Indien onderstaande bestaande en reeds voorgenomen investeringen onderdeel uitmaken van het RRP dat wordt ingediend, creëert dat geen extra uitgavenruimte bij betreffende departementen.

Tabel: Aanbevelingen Nederland met bijbehorende hervormingen en investeringen

CSR's 2020	Hervorming	Investering
1. Pandemie bestrijden, veerkracht gezondheidsstelsel verbeteren	N.v.t.	COVID-19 zorg (€7,4 mrd)
2. Sociale effecten crisis bestrijden, adequate bescherming zelfstandigen (overlap CSR2019-2)	- Versnelde/verdere afbouw zelfstandigenaftrek - Arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen	- Aanpak jeugdwerkloosheid (€350 mln) - Armoede en schulden (€146 mln) - Online scholing (€64 mln) ^D - Overig scholing (€140 mln) - Overig flankerend beleid SZW (€0,68 mld)
3. Publieke investeringen vervroegen, private investeringen aanjagen. Toespitsen op groene en digitale transitie.	- CO₂-heffing - Kolenverbod elektriciteitsopwekking - Institutionele inbedding Groeifonds	Naar voren halen: - Onderhoud ProRail (€705 mln) - RWS-wegherstel (€432 mln) - MOOI (gebouwde omgeving innovatie) (€30 mln) - Kasschuif WBI (€100 mln, zie ook CSR2019-1) Verder: - Smart Mobility (€155 mln) ^D

		• Maatschappelijk vastgoed investeringsimpuls (€50 mln) • Urgenda-middelen BVM 2020 (€299 mln) ^{K 1} • Stikstofmaatregelen (€3,6 mld waarvan €1,5 mld ^K) • SEEH (€45 mln) ^K • Groeifonds (totaal €17 mld. 2021: €1 mrd; 2022: €2 mrd; 2023: €3 mrd; 2024: €4 mrd; 2025: €4 mrd; 2026: €3 mrd) • Beheerst Vernieuwen Belastingdienst (€318 mln) ^D • Digitalisering werkprocessen strafrechtketen (€91 mln) ^D •  10.1.b • Reisdocumentenstelsel (€46 mln) ^D • Single Digital Gateway (€114 mln) ^{D 2} • ERTMS (€1010 mln, waarvan €404 mln klimaat) ^{K D} • E-facturering (€12 mln) ^D
4. Aanpak agressieve fiscale planning (is ook CSR2019-1), tegengaan witwassen	• Bronheffing op dividend naar laag belastende jurisdicties • Beperken verrekening verliesverrekening • Aanscherping bestaande maatregelen tegen belastingontwijking. • Aanpassing arm's-lengthbeginsel	• (Deel van) intensivering bestrijding ondermijnende activiteiten (€87 mln struc, tot 2026 ca. €500 mln)
CSR's 2019	Hervorming	Investering
1. Verstoringen woningmarkt aanpakken, bevoordeling van schulden huishoudens terugdringen, pensioenstelsel versterken, beschikbaar inkomen van huishoudens verhogen	• Differentiatie overdrachtsbelasting • Afbouw hypotheekrenteaftrek • Pensioenakkoord (wettelijk kader gereed in 2022)	• Doorbouwplan, o.m. extra WBI (€50 mln) en kasschuif WBI (€100 mln, zie ook CSR 2020-3) Maatregelen deal pensioenakkoord: • Duurzame inzetbaarheid (€250 mln) • Regeling vervroegde uittreding (€750 mln)
2. Prikkel zzp aanpakken, adequate bescherming zelfstandigen, leven lang leren en vaardigheden verbeteren	• Versnelde/verdere afbouw zelfstandigenaftrek • Arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen	• Steun en herstellepakket: inzet op heroriëntatie en bij- en omscholing, werk-naar-werk, re-integratie (zie CSR 2020-2)
3. Opwaartse trend investeringen ondersteunen. Toespitsen op R&D, klimaat, vervoersknelpunten.	• CO₂-heffing • Kolenverbod elektriciteitsopwekking • Institutionele inbedding Groeifonds	Zie CSR 2020-3

¹ Dit bedrag is exclusief uitgaven in het kader van het kolentraject (productiebeperking en vrijwillige sluiting van een centrale). Beide trajecten lopen momenteel, cijfers kunnen nu nog niet worden gedeeld. Het gaat naar verwachting om enkele honderden miljoenen.

²  10.1.b

Bijlage 2. Landspecifieke aanbevelingen van de Europese Commissie voor Nederland in 2020 en 2019

Landspecifieke aanbevelingen 2020

1. Alle nodige maatregelen nemen om de pandemie doeltreffend aan te pakken, de economie te stimuleren en het daaropvolgende herstel te ondersteunen. Als de economische omstandigheden dit toelaten, begrotingsbeleid voeren dat gericht is op het tot stand brengen van prudente begrotingssituaties op middellange termijn en het waarborgen van de houdbaarheid van de schuld, daarbij de investeringen verhogend. 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.
2. De effecten op de werkgelegenheid en de sociale effecten van de crisis beperken en adequate sociale bescherming van zelfstandigen stimuleren.
3. 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 de ontwikkeling van digitale vaardigheden, duurzame infrastructuur, het schoon en efficiënt opwekken en gebruiken van energie, en missiegedreven onderzoek en innovatie.
4. Stappen ondernemen voor een volledige aanpak van de kenmerken van het belastingstelsel die agressieve fiscale planning mogelijk kunnen maken voor uitgaande betalingen in het bijzonder, met name door de vastgestelde maatregelen ten uitvoer te leggen en de doeltreffendheid ervan te waarborgen. Zorgen voor effectief toezicht op en handhaving van het kader voor de bestrijding van witwaspraktijken.

Landspecifieke aanbevelingen 2019

1. De bevoordeling van schulden door huishoudens en de verstoringen op de woningmarkt terugdringen, onder meer door de ontwikkeling van de particuliere huursector te bevorderen. Ervoor zorgen dat de tweede pijler van het pensioenstelsel transparanter, intergenerationeel billijker en schokbestendiger wordt. Beleid uitvoeren om het beschikbare inkomen van huishoudens te verhogen, onder meer door de voorwaarden ter ondersteuning van loongroei te versterken, met inachtneming van de rol van de sociale partners. Kenmerken van het belastingstelsel aanpakken die agressieve fiscale planning, vooral door middel van uitgaande betalingen, in de hand kunnen werken, met name door uitvoering van de aangekondigde maatregelen.
2. De prikkels voor zelfstandigen zonder personeel verminderen en adequate sociale bescherming voor zelfstandigen bevorderen, en schijnzelfstandigheid aanpakken. Levenslang leren versterken en vaardigheden verbeteren, met name voor mensen aan de rand van de arbeidsmarkt en inactieven.
3. Met inachtneming van de begrotingsdoelstelling op middellange termijn, het begrotings- en structuurbeleid gebruiken om een opwaartse trend van de investeringen te steunen. Het investeringsgerelateerde economisch beleid focussen op onderzoek en ontwikkeling, met name in de particuliere sector, op hernieuwbare energie, energie-efficiëntie en strategieën ter vermindering van broeikasgasemissies, en op het aanpakken van knelpunten in het vervoer.

Bijlage 3: guidance van de Commissie m.b.t. groene en digitale investeringen

In het document SWD(2020) 205 van 17 september geeft de Commissie voorbeelden van 'groene' investeringen en hervormingen. Dit document is nog niet finaal en kan nog wijzigen. Hieronder een selectie van voorbeelden die zijn gebruikt t.b.v. de tabel hierboven. De lijst van de Commissie omvat veel meer voorbeelden.

- *Renovation wave of residential buildings, social and affordable housing, private or public buildings*
- *Investments in smart and sustainable mobility, such as the promotion of smart, safe and clean collective transport, development of waterborne and rail infrastructures, including the European rail signaling system (ERTMS).*
- *Investments in biodiversity and nature-based solutions to increase resilience against natural disasters and climate change (restoration of ecosystems such as forests, wetlands, peatlands, free-flowing rivers and coastal ecosystems; improving infrastructure in protected areas and investing in nature-tourism; planting trees; greening urban spaces).*
- *Mitigating measures for vulnerable households accompanying investments to improve the energy efficiency of public and private housing. Investments in heating systems and social housing*
- *Investments in upgrading skills in construction and other relevant sectors; curricula reforms, setting up graduate tracking systems and modular vocational education and training programmes.*
- *Etc.*

In het document WK 10180/2020 REV1 van 28 september geeft de Commissie voorbeelden van 'digitale' investeringen en hervormingen. Dit document is nog niet finaal en kan nog wijzigen. Hieronder een selectie van voorbeelden die zijn gebruikt t.b.v. de tabel hierboven. De lijst van de Commissie omvat veel meer voorbeelden.

- *Digitalisation in transport (road, rail), ERTMS.*
- *Human capital: IT services and applications for digital skills and digital inclusion (including measures to support the digitalisation of education and training institution, including investments in IT&C infrastructure).*
- *Digitale overheidsdiensten: Government ICT solutions, e-services, applications (use of advanced technologies (such as high performance computing, cybersecurity or artificial intelligence) for public services and decision making and interoperability of digital public services and infrastructures (regional, national and cross border).*
- *Connectiviteit*
- *Digitale investeringen in R&D.*
- *Vergroening van de digitale sector.*
- *Etc.*

Voor het vaststellen van de uitgaven aan de klimaatdoelstelling wordt een methodologie gebruikt die ook geldt voor de cohesiemiddelen (en is opgenomen als bijlage bij de "Common Provision regulation" voor de cohesiemiddelen). Voor het vaststellen van de uitgaven aan de digitale transitie wordt een vergelijkbare methodologie gebruikt, die als bijlage is opgenomen in de RRF-verordening.