

TER ADVISERING

Aan de Minister van Economische Zaken en Klimaat

Chief Economist

Auteur

10.2.e

@minezk.nl

Datum

15 september 2020

Kenmerk

CE / 20235349

Bhm: 20235432

Kopie aan

10.2.e

nota

BWO Recovery and Resilience Facility

Parafenroute

10.2.e

AEP.

10.2.e

DEIZ.

10.2.e

10.2.e

10.2.e

BBR

10.2.e

Bijlage(n)

Aanleiding

Dit najaar start Nederland met het opstellen van het nationale herstelplan (*Recovery and Resilience Plan, RRP*) in het kader van de *Recovery and Resilience Facility* (RRF) om aanspraak te maken op €5,7 miljard. Doel van het BWO (BZ, FIN, EZK, SZW, AZ) is om het Nederlandse ambitieniveau t.a.v. het nationale RRP te bepalen (bestaand versus additioneel beleid). Daarnaast ligt de Nederlandse inzet t.a.v. de beoordeling van RRP's van andere lidstaten voor. EZK (AEP/DEIZ) coördineert het opstellen en indienen van het Nederlandse RRP.

Advies

De volgende beslispunten liggen voor:

1. Europees: Kan het BWO zich vinden in de geschetste Nederlandse rol bij de beoordeling van herstelplannen van andere lidstaten en hun uitvoering? D.w.z. druk houden op de Commissie, focus op een beperkt aantal landen, en investeren in het bilaterale spoor en samenwerking met gelijkgezinden.

Advies: Instemmen.

2. Timing: Indienen van een nationaal herstelplan voor 30 april 2021 op basis van reeds afgesproken hervormingen (indien dit niet voor 100% wordt goedgekeurd kan een nieuw kabinet een nieuw plan indienen) of uitstel van indienen tot een nieuw kabinet?

Advies: Instemmen met een nationaal herstelplan voor april 2021 op basis van reeds overeengekomen hervormingen.

3. Invulling: Is het BWO voor:

- a) invulling met investeringsprojecten die al overeen zijn gekomen (zo nodig aangevuld met nieuwe) of
- b) invulling met nieuwe investeringsprojecten?

Advies: Inzetten op optie B en voorkomen dat hier nu een beslissing over wordt genomen. Het ligt voor de hand dat een uiteindelijk pakket bestaat uit een combinatie van bestaande en nieuwe investeringen. Pas ná inventarisatie van de reeds overeengekomen en mogelijke additionele investeringen die voldoen aan de beoordelingscriteria kan een goede

Ontvangen BBR

afweging gemaakt worden over de invulling van het plan. Deze afweging kan op dit moment nog niet gemaakt worden. Bovendien is dit BWO niet het geschikte gremium om hierover te beslissen, dit gaat over investeringen in Nederland.

4. Proces: indien invulling met nieuwe investeringsprojecten, is het BWO dan voor besluitvorming:

- a) Integraal via de najaarsnota of
- b) Via het traject CFEZIL/RFEZIL/MR?

Advies: Instemmen met optie B en waarborgen dat EZK de inhoud en proces omtrent dit plan blijft coördineren. Optie A is niet geschikt voor het RRF omdat het gericht is op het lopende begrotingsjaar en niet op een plan voor de komende jaren. EZK heeft overigens al een proces gestart in samenwerking met alle relevante ministeries (OCW, BZK, LNV, VWS, I&W, DEF, BZ, FIN, EZK, SZW & AZ).

Kernpunten

- In de zomer is afgesproken dat EZK de nationale implementatie van het RRP coördineert omdat het RRP gelijk loopt met het Nationaal Hervormingsprogramma dat jaarlijks in het kader van het Europees Semester door EZK wordt opgesteld. Het RRP betreft tevens een plan waarmee economisch herstel wordt aangejaagd met aandacht voor de groene en digitale transitie. Ambtelijk FIN probeert het proces en de inhoud naar zich toe te trekken door een link met de najaarsnota voor te stellen.
- Het is van belang om politieke overeenstemming over het ambitieniveau van het Nederlandse RRP te bereiken. Belangrijke factoren in deze afweging zijn de mogelijkheid om middelen nu in te zetten voor economische herstel, de naderende verkiezingen en de Nederlandse positie in de onderhandelingen over de RRF. Ons inziens zou het een gemiste kans zijn om de middelen die benut kunnen worden voor groeiversterkende investeringen in 2021 te laten liggen, maar is tevens van belang om enige flexibiliteit te houden voor aanpassingen van het plan door een volgend kabinet.
- Het nationaal krachtenveld ten aanzien van het ambitieniveau voor hervormingen en investeringen is gemengd. BZ pleit vanuit Europees perspectief voor een ambitieus RRP. FIN ziet graag vanuit Europees perspectief een sterke verankering van hervormingen, maar is zeer terughoudend op het gebied van additionele investeringen. SZW deelt onze positie t.a.v. additionele investeringen, en kijkt naar mogelijkheden om delen van de Commissie Borstlap in te voeren. Overige departementen (niet bij het BWO aangesloten) richten zich voornamelijk op de mogelijke investeringen.
- Op 16 september jl. heeft een directeurenoverleg plaatsgevonden omtrent het RRP, waar soortgelijke beslispunten zijn besproken als bij dit BWO. Hieruit blijkt dat ambtelijk bijna alle departementen (behalve FIN) voor additionele investeringen zijn en een behandeling via de CFEZIL/RFEZIL.
- Financiën wil dat het nationaal groeifonds onder het RRF komt te vallen. Gezien de discussie rondom additionaliteit van het RRP is het advies om dit later te bespreken in de RFEZIL.
- Op dit moment wordt in Brussel nog onderhandeld over de uitwerking van de RRF, zowel over de inhoud als het verdere proces. De Europese Commissie

komt deze week met een document dat richting geeft aan de nationale implementatie van de RRF.

Toelichting

Beslispunt 1: Europees: Kan het BWO zich vinden in de geschetste Nederlandse rol bij de beoordeling van herstelplannen van andere lidstaten en hun uitvoering? D.w.z. druk houden op de Commissie, focus op een beperkt aantal landen, en investeren in het bilaterale spoor en samenwerking met gelijkgezinden.

- Instemmen
- T.a.v. beslispunt 1 wordt voorgesteld [redacted] Buiten re kwijde [redacted]
[redacted]
[redacted]
[redacted]
[redacted]
[redacted]
[redacted]. FIN coördineert de Nederlandse rol in de Europese implementatie.

Beslispunt 2: Timing: Is het BWO voor:

- a) *Indienen van een nationaal herstelplan voor 30 april 2021 op basis van reeds afgesproken hervormingen (indien dit niet voor 100% wordt goedgekeurd kan een nieuw kabinet een nieuw plan indienen) of*
 - b) *Uitstel van indienen tot een nieuw kabinet?*
- Instemmen met optie A.
 - T.a.v. beslispunt 2 wordt voorgesteld een RRP in te dienen voor 30 april 2021. Het indienen van een RRP later dan april 2021 kan leiden tot een vertraagde economische impuls voor Nederland. Een nieuw kabinet kan waarschijnlijk voor april 2022 een bestaand RRP aanpassen indien noodzakelijk, zodat het RRP in lijn blijft met een nieuw regeerakkoord.
 - Het is door de verkiezingen lastiger om (politiek gevoelige) hervormingen aan te kondigen, anderzijds heeft Nederland in Brussel stevig gepleit voor het belang van hervormingen voor het economisch herstel van lidstaten (specifiek voor een stevige verankering in de RRP's van lidstaten). Nederland zal tijdens de uitvoering dan ook kritisch willen zijn op de hervormingsplannen van andere lidstaten. Dit impliceert dat Nederland zelf ook een ambitieus RRP neer moet leggen, met structurele hervormingen.
 - Er is de afgelopen twee jaar echter overeenstemming bereikt over verschillende hervormingen die in de periode 2021-2026 kunnen ingaan. Een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zzp'ers, een pensioenakkoord dat in de periode 2021-2026 in werking zal treden, een versoering van de zelfstandigenaftrek, CO2- en vliegbelasting, en maatregelen om agressieve belastingplanning tegen te gaan zijn hier voorbeelden van.
 - Deze hervormingen kunnen onder het RRP gebracht worden. Ze vallen namelijk onder de CSR's van 2019 of 2020 en zijn na februari 2020 afgesproken of worden de komende jaren geïmplementeerd. Een Nederlands RRP gebaseerd op reeds overeengekomen hervormingen kan een negatief effect hebben op de geloofwaardigheid van Nederland richting andere lidstaten, maar past mogelijk nog wel binnen de beoordelingscriteria. Twee

belangrijke beleidsdomeinen waar nog additionele hervormingen getroffen kunnen worden zijn de woningmarkt (HRA) en arbeidsmarkt (CIE Borstlap).

Beslispunt 3: invulling: Is het BWO voor:

- a) *invulling met investeringsprojecten die al overeen zijn gekomen (zo nodig aangevuld met nieuwe) of*
 - b) *invulling met nieuwe investeringsprojecten?*
- Advies: Inzetten op optie B en voorkomen dat hier nu een keuze over gemaakt wordt. Het ligt voor de hand dat een uiteindelijk pakket bestaat uit een combinatie van bestaande en nieuwe investeringen. U kunt voorstellen dat een afweging over additionaliteit in het RRP gemaakt wordt via de RFEZIL nadat een goede inventarisatie is gemaakt van bestaande en kansrijke additionele investeringen. Dit advies berust op zowel inhoudelijke als procedurele argumenten:
 1. *Additionalle investeringen bieden ruimte voor economisch herstel en de transities* – Het niet benutten van de RRF-middelen voor additionele investeringen gaat ten koste van het economisch herstel en de transities waar NL voor staat. In het najaar verschijnt een KEV die stelt dat we onze doelstellingen niet halen en extra inspanning vereist is. Tijdens de augustusbesluitvorming zijn twee grote trajecten doorgeschoven naar het RRF (investerings van het MCKE-traject en de investeringsagenda voor de bouw en leefomgeving).
 2. *Goedkeuring van Commissie* - Het is onwaarschijnlijk dat een RRP met de nadruk op reeds geplande investeringen op goedkeuring kan rekenen bij de Commissie. Er is nadrukkelijk aangegeven dat het RRF geen begrotingsinstrument is. Daarnaast zal met enkel geplande investeringen geen degelijke invulling gegeven kunnen worden aan de criteria voor een bijdrage aan de groene en digitale transitie. Zo stelt de Commissie een minimum percentage van 37% voor uitgaven aan klimaat voor en komt er hoogstwaarschijnlijk ook een voorstel voor een schot van 20% voor digitalisering
 3. *Economisch herstel draagt bij aan houdbaarheid van de overheidsfinanciën* - Financiën stelt voor om alle RRF-middelen in te zetten voor bestaande investeringen waar al besluit over is genomen. Zij brengen naar voren dat de coronacrisis het saldo zodanig verslechtert, en de staatsschuld zodanig verhoogt, dat deze inzet voor RRF-middelen de noodzaak tot pijnlijke bezuinigingen wegneemt voor de toekomst. Deze argumentatie wordt niet overal gedeeld. Onder economen leeft een consensus dat de staatsschuld op een hoger niveau kan blijven en mogelijke afbouw over een lange periode dient plaats te vinden. De inzet van RRF-middelen voor kansrijke additionele investeringen kan bijdragen aan economisch herstel die langdurige permanente schade aan onze economie kan voorkomen. Dit werkt ook gunstig door op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën.
 4. *Krachtenveld*: Tijdens het directeurenoverleg van 16 september jl. hebben bijna alle departementen zich ambtelijk uitgesproken voor nieuwe investeringen. Alleen FIN heeft zich hier expliciet tegen uitgesproken.

Beslispunt 4: Proces: indien invulling met nieuwe investeringsprojecten, is het BWO dan voor besluitvorming:

a) Integraal via de najaarsnota of

b) Via het traject CFEZIL/RFEZIL/MR?

- Advies: Inzetten op optie B en waarborgen dat EZK zowel de inhoud als proces omtrent dit plan blijft coördineren.
- *Zowel op inhoudelijk als procedureel vlak is de najaarsnota niet geschikt voor de behandeling van een RRP.*
 - *De najaarsnota blikt alleen terug op het lopende begrotingsjaar. De reeds overeengekomen investeringen zijn waarschijnlijk niet toereikend om een RRP mee goedgekeurd te krijgen, bijvoorbeeld op het gebied van klimaat en digitalisering. Omdat het proces rondom de najaarsnota alleen terugblijkt is dit niet de geschikte route. Hiernaast vereist het proces rondom het RRF enige flexibiliteit, wat niet past binnen het proces van de najaarsnota.*
 - *Investeringsprojecten in het verleden zijn behandeld in de CFEZIL/RFEZIL/MR. Zo ook het investeringsfonds van €20 miljard dat een veel grotere financiële omvang heeft. Het blijft onduidelijk waarom deze route nu niet toereikend is.*
- *Traject CFEZIL/RFEZIL/MR leidt tot integrale besluitvorming en is in lijn met het reguliere begrotingsproces voor nieuw beleid. - Het proces voor het nationale RRP ziet er na het BWO wat EZK betreft als volgt uit: departementen kunnen hervormings- en investeringsvoorstellen indienen bij EZK, die vervolgens aan de RRF-criteria worden getoetst. Daarbij wordt rekening gehouden met de doelmatigheid en doeltreffendheid van de voorstellen (bijv. uitvoerbaarheid). De lijst die uit deze toetsing volgt zal middels ambtelijke (directeurenoverleg met elf departementen) en politieke afstemming (waaronder bilaterale gesprekken met bewindspersonen) tot een pakket worden gebracht. Daarna zal via CFEZIL (10 november) RFEZIL (24 november) en de MR (27 november) een uitgewerkt voorstel met projecten en hervormingen worden voorgelegd aan bewindspersonen voor integrale besluitvorming.*
- *Krachtenveld: Tijdens het directeurenoverleg van 16 september jl. hebben bijna alle departementen zich uitgesproken voor een behandeling via de CFEZIL/RFEZIL/MR. Met uitzondering van Financiën en BZ. Het belang van BZ is dat de REA goed aangesloten blijft bij het RRP vanwege de buitenlandse dynamiek die bij dit traject een belangrijke rol speelt. Er is ons inziens voldoende ruimte om bij de CFEZIL/RFEZIL behandeling goede aansluiting te borgen met de HCEU/REA, misschien wel beter dan in een traject dat loopt via de najaarsnota.*