

Uitleg Fiche RRP-inventarisatie

Aanleiding

De volgende notitie geeft uitleg over het format dat gehanteerd wordt bij de inventarisatie van maatregelen voor een Nederlands RRP; de tweede inventarisatie van het nationale proces. Per onderdeel van het format worden de afwegingen beschreven in relatie tot de richtsnoeren ('guidance') van de Europese Commissie. Daarnaast is bijgevoegd:

1. Een overzicht van CSR's.
2. Aanvullende informatie over de definities van investeringen en hervormingen.
3. Aanvullende informatie over de taxonomie die toegepast wordt om de bijdrage van maatregelen aan de doelstellingen voor klimaat en digitalisering te bepalen.
4. Toetsingskader voorstellen

Onderdeel 1: **Effect van de maatregel op de landspecifieke aanbevelingen van de EU én de geïdentificeerde Europese beleidsprioriteiten**

Landspecifieke aanbevelingen Europese Commissie

- Lidstaten moeten de volledige set aan CSR's uit 2019 en 2020 meenemen in het RRP (zie bijlage 1 voor de Nederlandse CSR's). Tenzij de Commissie de voortgang als 'substantieel' of 'volledig' heeft aangemerkt, worden alle CSR's beschouwd als relevant. Lidstaten moeten een gedetailleerde onderbouwing geven hoe de CSR's worden geadresseerd met de voorgestelde maatregelen uit het RRP.
- Prioritering binnen de CSR's moet worden onderbouwd o.b.v. de bijdrage aan het groeipotentieel en het versterken van de economische en sociale weerbaarheid.
- O.b.v. de Nederlandse CSR's zijn de volgende deelaanbevelingen relevant voor investeringen:
 - (1) Ontwikkeling van de particuliere huursector
 - (2) Levenslang leren versterken en vaardigheden verbeteren, met focus op kwetsbare groepen
 - (3) Investerings gericht op knelpunten in het vervoer
 - (4) Investerings in R&D
 - (5) Investerings gericht op de groene transitie
 - (6) Investerings gericht op de digitale transitie
 - (7) Veerkracht gezondheidssysteem – uitrol E-health
 - (8) Veerkracht gezondheidssysteem – tekorten gezondheidswerkers
 - (9) Werkgelegenheids- en sociale effecten van crisis beperken
 - (10) Toezicht en handhaving witwaspraktijken

Beleidsprioriteiten

Maatregelen dienen bij te dragen aan de volgende Europese beleidsprioriteiten:

- (1) Groeipotentieel/ sociale of economische weerbaarheid – Versterken van de economie en maatschappij op de lange termijn. Denk hierbij aan maatregelen die de concurrentiekracht versterken, de duurzame inzetbaarheid verhogen of de economie schokbestendiger maken.
 - (2) Herstel werkgelegenheid/mitigeren van de sociale en economische impact van de crisis – Maatregelen gericht op de korte termijn die bijdragen aan herstel van werkgelegenheid.
 - (3) Klimaat/groene transitie – Maatregelen dienen een effectieve bijdrage te leveren aan de groene transitie. Specifiek moet tenminste 37% van de RRF-middelen ten goede komen aan klimaat.
 - (4) Digitale transitie – Ten minste 20% van de RRF-middelen moet ten goede komen aan de digitale transitie.
- De Europese beleidsprioriteit "Bevorderen van de economische, sociale en territoriale cohesie" wordt niet gehanteerd als aparte beleidsprioriteit bij deze inventarisatie. Reden hiervoor is de overlap met bovengenoemde beleidsprioriteiten. Wel wordt bij de inventarisatie gevraagd om toelichting te geven in welke mate de maatregel (sociaaleconomische) cohesie bevordert.
 - Hiernaast vind de CIE het wenselijk als een investering uitgevoerd naar aanleiding van een hervorming. Denk hierbij aan het verhogen van de pensioenleeftijd en het opzetten van speciale scholingsprogramma's die de inzetbaarheid van ouderen op de arbeidsmarkt verbeterd. Het koppelen van een investering aan een hervorming zien wij echter niet als eis.

Onderdeel 2: Korte omschrijving van de beleidsoptie

Bij het beschrijven van de maatregel wordt gevraagd naar algemene aspecten van het voorstel (doel, doelgroep, looptijd, financiering, type instrument) en naar de beleidstheorie. Deze beschrijving verheldert de doelen en de motivering van het beleid. Onderdeel 2 gaat in op de volgende aspecten:

- Beleidstheorie - Dit is een beschrijving van beleid waarbij de doelen van het beleid en de motivering verhelderd wordt. Zie voetnoot 1 voor additionele informatie omtrent de betekenis van outputs, outcomes en resultaten.¹ Gegeven de strenge criteria van de CIE wordt ook gevraagd of er analyses beschikbaar zijn die de beleidstheorie ondersteunen. Het opnemen van een verwijzing volstaat.
- Doelgroep - Wat is de doelgroep van de maatregel (publieke autoriteiten, bedrijven, kennisinstellingen, consumenten, ouderen)?
- Looptijd - De Commissie moedigt lidstaten aan om alleen maatregelen op te nemen die gefinaliseerd kunnen worden vóór 2026.
- Financiering - Kosten van de maatregel worden hier beschreven. [insert conclusies minimumbedrag]
- *Bestaand of nieuw* - is het voorstel een uitbreiding van bestaand overheidsbeleid of is het een volledig nieuw beleidsinitiatief?
- Type instrument - Wat voor type instrument (bijv. subsidie, tender, wet, fonds, lening) betreft het?

Onderdeel 3: Overige criteria t.a.v. uitvoering

Maatregelen worden tevens getoetst op de volgende overige criteria:

- *Timing en Uitvoerbaarheid* - Inzicht in de uitvoerbaarheid en verwachte timing van het effect van een maatregel is belangrijk om te verifiëren of een beleidsoptie bijdraagt aan herstel, een van de beleidsprioriteiten van de Commissie. Er wordt ook gevraagd of de tijdslijn met betrekking tot uitvoerbaarheid gewaarborgd kan worden.
- *Additioneel aan EU-financiering* - Uitgaven onder de RRF moeten additioneel zijn aan uitgaven onder andere EU-programma's en fondsen. Projecten mogen ondersteuning uit andere fondsen ontvangen, mits dat niet dezelfde kosten dekt. Zie document 'Appreciatie Guidance RRF' voor aanvullende informatie.
- *Minimumomvang* - Om de inventarisatie behapbaar te houden wordt aan departementen gevraagd te streven naar het indienen van voorstellen van boven de €30 miljoen. Het besluit over het hanteren van een minimumbedrag wordt gemaakt in januari wanneer er duidelijkheid is over de noodzaak om een dergelijk bedrag op te nemen.

Onderdeel 4: Verwachte maatschappelijke impact

- Impact - Lidstaten worden door de Commissie aangemoedigd om in het RRP een (zeer omvangrijke!) kwantitatieve onderbouwing te bieden van de geschatte maatschappelijke impact van de voorgestelde maatregelen, zie guidance voor specifieke indicatoren. Het beschrijven van de impact helpt ook te toetsen of een maatregel effectief bijdraagt aan de beleidsprioriteiten van de Commissie en de landspecifieke aanbevelingen. Indien kwantitatieve duiding niet mogelijk is, mag het ook kwalitatief.
- Synergie - de Commissie hecht waarde aan samenwerking en synergie met andere overheden, regio's, en (EU) programma's. Zij zien dit soort projecten als cruciaal voor het herstel en het versterken van waardeketens en de interne markt. Indien relevant bij een beleidsoptie kunnen mogelijke synergiën hier beschreven worden.
- Cohesie - de Commissie hecht waarde aan versterking van regionale en sociale cohesie. Indien relevant bij een beleidsoptie kan dit hier toegelicht worden.

¹ <https://www.rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/evaluaties-en-beleidsdoorlichtingen/handreiking-beleidsdoorlichtingen/de-beleidstheorie>

Onderdeel 5: Monitoring en effectmeting

- Betalingen moeten plaatsvinden voor eind 2026. De mijlpalen en doelen moeten binnen dit tijdspad passen, rekening houdend met voldoende tijd voor processen t.a.v. beoordeling en goedkeuring. Dit betekent dat alle mijlpalen en doelen eind augustus 2026 behaald moeten zijn.² Goede formulering van mijlpalen en doelen is een belangrijk element in de beoordeling van het herstelplan door de Commissie.
- Mijlpalen en doelen dienen een bepaalde voortgang op een bepaald moment te specificeren. Daarbij wordt het volgende onderscheid gemaakt:
 - Doel: kwantitatief resultaat op basis van een overeengekomen indicator (aantal investeringsprojecten, aantal begunstigden, etc.)
 - Mijlpaal: objectief en kwalitatief meetbaar resultaat (aangenomen wetgeving, gerealiseerd investeringsproject, etc.) inclusief de benodigde details
 - Baseline: kwantitatieve of kwalitatieve beschrijving van de stand van zaken van een variabele, voordat het RRP is ingediend.
- Mijlpalen en doelen kunnen de volgende fases van implementatie reflecteren:
 - Input: beschikbare middelen
 - Output: resultaat van de investering
 - Resultaat: effect van de output
 - Impact: bredere economisch of sociaal effect
- Kwaliteit van de mijlpalen en doelen is leidend. Het is van belang dat deze nauw gespecificeerd worden, zodat de voortgang goed gemeten kan worden. Ze dienen SMART geformuleerd te zijn: specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch, tijdsgebonden.
- Mijlpalen en doelen worden bilateraal met lidstaten besproken voordat deze officieel in het RRP worden opgenomen.

Onderdeel 6: Budgettaire effecten (verplichtingen en kas)

- Lidstaten moeten ex-ante een inschatting maken van de kosten. Dit vormt, binnen de maximum allocatie, het plafond voor betalingen.
- Een schatting van de kosten moet 1) redelijk, 2) plausibel en 3) in verhouding zijn met de verwachte impact op de economie en werkgelegenheid.
- Voor nu wordt alleen gevraagd om basisinformatie in een tabel. Bij het vervolgproces (indien een maatregel onder een RRP komt te vallen) moet er meer informatie gedeeld worden met de Commissie:
 - Informatie over de methode en de onderliggende aannames
 - Informatie over de budgettaire implicaties
 - Berekeningen van de schatting
 - Vergelijkbare data van reeds gedane investeringen en hervormingen
 - Onafhankelijke validatie door een onafhankelijk publiek orgaan

² In de guidance staat als uiterste datum voor het behalen van doelen en mijlpalen 31 juli 2026, in het Raadscompromis (dd sept 2020) staat augustus 2026.

Bijlage 1 CSR's voor Nederland (2019, 2020)

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 2 Aanvullende informatie over investeringen en hervormingen in een Nederlands RRP

Kenmerken van investeringen en aanvullende kanttekeningen bij het opnemen van investeringen in een plan

- De Commissie hanteert een brede definitie van investeringen. Een maatregel kwalificeert als investering als het bijdraagt aan kapitaalformatie. Zowel fysiek, menselijk als natuurlijk kapitaal zijn hierbij relevant. Impliciet betekent dit dat uitgaven een structurele verandering teweeg brengen en een blijvende impact hebben op de economische en sociale weerbaarheid, duurzaamheid en lange-termijn concurrentiekracht (groene en digitale transitie), en werkgelegenheid.
- Voorbeelden van verschillende type investeringen onder de drie vormen van kapitaal:
 - Vast kapitaal is vergelijkbaar met het concept '*gross fixed capital formation*' in nationale begrotingen (e.g. infra, gebouwen, R&D, patenten en software)
 - Menselijk kapitaal is het resultaat van investeringen in gezondheidszorg, sociale zekerheid, onderwijs en trainingen, etc.
 - Natuurlijk kapitaal wordt verhoogd door verbeteringen in grondstoffenefficiëntie, de verhoging van het aandeel hernieuwbare energie, bescherming of herstellen van het milieu, of door mitigeren of aanpassen aan klimaatverandering.
- Niet alle type uitgaven vallen onder het RRF. Lidstaten moeten focussen op het dekken van kosten die eenmalig van aard zijn. Bij uitzondering kunnen terugkerende kosten gedekt worden als er lange-termijn effecten worden behaald in lijn met de doelstelling van de faciliteit, als financiering duurzaam is geborgd na de duur van de faciliteit, en als het negatieve effect op de overheidsbalans slechts tijdelijk is.
- Staatssteunregels moeten ten alle tijden gevolgd worden. Investeringsvoorstellen moeten zich richten op marktfalen, en niet op gebieden die door de markt goed gedekt worden. Private investeerders moeten zoveel mogelijk worden aangetrokken om de impact van de RRF te vergroten.
- Investeringsvoorstellen moeten de tijdlijn van het RRF meewegen. Lidstaten worden geadviseerd geen investeringen voor te stellen die niet geïmplementeerd kunnen worden voor het einde van de faciliteit (2026) of die permanente fiscale verplichtingen vereisen na het einde van het RRF. Met een goede uitleg kan hier een uitzondering op worden gemaakt. Het RRF bevat een gedetailleerde onderbouwing van alle elementen van de investering.

Kenmerken van hervormingen

- Een hervorming is een actie of proces dat veranderingen en verbeteringen met significante impact en lange-termijn effecten behelst van het functioneren van een markt of beleid, het functioneren of de structuur van een institutie of administratie, of van voortgang van relevante beleidsdoelen zoals groei, banen, weerbaarheid en de beide transities. Een hervorming is niet een kamerbrief waarin een visie wordt uitgezet op een bepaald vraagstuk. Een brief is immers geen actie of proces.
- Het doel van een hervorming is het structureel veranderen van parameters, het adresseren van noodzakelijke drijvers, of het weghalen van obstakels of andere hindernissen voor het juist functioneren of voor de beginselen van eerlijke en duurzame groei en welvaart. Hervormingen zouden ook de randvoorwaarden moeten verbeteren in bijvoorbeeld de kwaliteit van publieke instituties en diensten, het ondernemersklimaat, onderwijs en de sociale zekerheid. Er zijn dan ook belangrijke synergiën tussen hervormingen en investeringen.
- Hervormingen moeten goed beargumenteerd en onderbouwd zijn. Informatie over een hervorming moet dan ook voldoende gedetailleerd zijn om te bepalen of zij de overkoepelende doelstellingen adresseren en om als basis te dienen voor het bepalen van relevante doelen en mijlpalen en het berekenen van de geschatte effecten.

Bijlage 3 Bijdrage van maatregelen aan de groene- en digitale transitie

Groene transitie

- Lidstaten moeten uiteenzetten in welke mate het RRP bijdraagt aan klimaatneutraliteit en de 2030 klimaat- en energiedoelen uit de INEK's. Ook moeten ze uiteenzetten hoe het plan bijdraagt aan de voorwaarde dat 37% aan klimaat besteed moet worden. Deze klimaatbijdrage dient te worden berekend conform de tracking methodologie uit Annex I van de *Common Provisions Regulation* (CPR).
- Lidstaten moeten de reikwijdte, tijdlijn en verwachte impact van de maatregelen voor CO₂-reductie, adaptatie, hernieuwbare energie, energie efficiëntie en interconnectoren uiteenzetten conform de indicatoren uit de INEK's.
- Ten aanzien van de milieudoelen uit de groene transitie, dienen lidstaten uiteen te zetten hoe de maatregelen bijdragen aan de doelstellingen voor afval, water, controle van vervuiling, duurzame mobiliteit, bescherming en herstel van biodiversiteit, transitie naar een duurzame voedselketen, circulaire economie en marine en water resources.
- Daarbij moet aandacht zijn voor onderzoek en innovatie en vaardigheden om de benodigde technologieën voor de groene transitie te kunnen realiseren.
- In den brede moeten lidstaten uiteenzetten hoe het RRP rekening een rechtvaardige transitie verzekert.
- Lidstaten worden voor investeringen in infrastructuur aangemoedigd om de *guidance* van de Commissie voor *climate and environmental proofing* onder InvestEU en CEF te gebruiken. Voor andere investeringen, worden lidstaten aangemoedigd om de *guidance* voor *sustainability proofing* uit InvestEU te gebruiken.

Digitale transitie

- De Commissie stelt voor dat ieder RRP minimaal 20% moet besteden aan digitalisering. Ten aanzien van de digitale transitie wordt specifiek gekeken naar de bijdrage van maatregelen aan de digitale transformatie van economische en sociale sectoren (o.a. rechtssystemen, gezondheidszorg en publieke diensten).
- Het doel is versterking van het concurrentievermogen, weer- en wendbaarheid en veiligheid van bedrijven en publieke partijen, waarbij inclusie gewaarborgd wordt.
- Om de bijdrage aan digitalisering te meten, worden lidstaten uitgenodigd om gebruik te maken van bestaande indicatoren, zoals de Digital Economy and Society Index (DESI).
- Lidstaten kunnen de volgende categorieën gebruiken om de doelstellingen van hun investeringen te checken:
 1. Connectiviteit: maatregelen om de digital divide te overbruggen;
 2. Investeringen in R&D gerelateerd aan digitalisering;
 3. Human capital: ontwikkelen van digitale capaciteit en vaardigheden;
 4. E-overheid, digitale publieke diensten en lokale digitale ecosystemen;
 5. Digitalisering van bedrijven;
 6. Investeringen in digitale capaciteit;
 7. Vergroening van de digitale sector.
- Zie *guidance* voor voorbeelden van investeringen

Metten van de bijdrage aan de groene- en digitale transitie

- Lidstaten moeten zelf een label hangen aan de groene en digitale bijdrage van hun hervormingen en investeringen: 100% voor een volledige/hoofdzakelijke bijdrage, 40% voor een significante bijdrage en 0% voor geen bijdrage. Het combineren van deze labels met een inschatting van de kosten van deze maatregelen, moet leiden tot een inschatting van de financiering die bijdraagt aan de 37% voor klimaat en aan de digitale en groene transitie.
- Lidstaten moeten bij alle maatregelen rekening houden met het do no harm-principe, conform de taxonomie-verordening.
- Lidstaten moet zowel ex-ante bij de programmering als ex-post bij de rapportage, uiteenzetten hoe de plannen bijdragen aan de 37% klimaatuitgaven als ten minste 20% uitgaven aan digitalisering. Hiertoe moeten lidstaten baselines vaststellen, zodat mogelijke afwijkingen in de trend tijdig gesignaleerd kunnen worden.

Voor meer informatie zie de documenten RRF-Klimaattoets en RRF nonpaper Digital.

Bijlage 4 Toetsingskader voorstellen

Voorstellen worden onder andere getoetst op de volgende punten:

1. Draagt de maatregel bij aan, en is daarmee het beleidsdoel in lijn met, de geïdentificeerde beleidsprioriteiten van de RRF? Geeft de maatregel invulling aan een landspecifieke aanbeveling?
2. Is de totale budgettaire omvang van de maatregel minimaal X mln.³
3. Klopt de beleidstheorie en daarmee de verwachte werking en doeltreffendheid van de maatregel?
4. Is er sprake van additionaliteit t.a.v. bestaande EU-financiering?
5. Voldoet maatregel aan overige relevante EU-wetgeving (bijv. regels omtrent staatsteun)?
6. Is de maatregel uitvoerbaar binnen drie jaar? En realiseerbaar voor juni 2026? Is duidelijk hoe dit kan worden gewaarborgd (gezien de strenge criteria van CIE)? Wanneer worden effecten verwacht?
7. Is de verwachte maatschappelijke impact op relevante dimensies van brede welvaart op de korte en lange termijn realistisch?
8. zijn er vooraf realistische en meetbare mijlpalen en doelstellingen bedacht bij dit voorstel die aansluiten bij de richtsnoeren van de CIE?
9. Is de maatregel doelmatig?
10. Zijn de budgettaire effecten realistisch (gezien de strenge criteria van CIE)?

Overige aspecten die apart bekeken worden binnen het toetsingskader:

11. Is er synergie (zijn er kansen voor samenwerking) met andere sectoren en overheden (bijv. grensoverschrijdende projecten of versterking van regionale programma's)?
12. Is de investering/hervorming te koppelen aan een hervorming/investering?
13. Leidt de maatregel tot een verbetering van sociale en regionale cohesie?

³ Er wordt aan departementen gevraagd om zo veel mogelijke voorstellen in te dienen van boven de €30 miljoen. In januari wordt bezien, op basis van de eerste oogst, of het opnemen van een harde minimumbedrag noodzakelijk is voor de toetsing van voorstellen.