

Aanleiding

- Op 21 juli jl. bereikte de Europese Raad overeenstemming over het herstelinstrument in reactie op de COVID-19-crisis (Next Generation EU). Het grootste onderdeel hiervan is de *Recovery and Resilience Facility* (RRF), waaruit lidstaten steun kunnen aanvragen voor hervormings- en investeringsplannen (hierna: herstelplannen).
- De implementatie van de RRF gaat spoedig van start. Deze bestaat uit het opstellen en indienen van nationale herstelplannen voor 30 april 2021, en uitvoering van die plannen in de periode 2021-2026.
- De implementatie heeft een nationale en een Europese component. Nederland moet zijn eigen plan opstellen en uitvoeren, en daarnaast – op aangeven van de Europese Commissie – de plannen (en uitvoering) van andere lidstaten beoordelen.
- Deze componenten hangen samen: de inhoud van het nationale plan is mede bepalend voor de geloofwaardigheid waarmee Nederland de plannen van andere lidstaten kritisch kan beoordelen. Het implementeren van hervormingen door lidstaten was een belangrijke voorwaarde voor Nederland om in te kunnen stemmen met de RRF.
- Deze notitie gaat in op zowel de invulling van het nationale herstelplan als de Nederlandse rol bij de beoordeling van plannen in andere lidstaten.

Ter discussie

- Voorgesteld wordt deze notitie voor te leggen aan de REA (via HCEU). Het BWO wordt gevraagd op de volgende discussiepunten sturing te geven:
 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.
 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?
 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?
 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?
- Onderstaand wordt per beslispunt een toelichting gegeven.

Toelichting

RRF algemeen

- De verordening die de regels voor de RRF vastlegt wordt de komende weken afgerond in Raad en EP (dat meebeslist). Dit betekent dat de exacte regels en voorwaarden nog kunnen wijzigen.
- Vanaf 15 oktober 2020 kunnen lidstaten informeel een concept herstelplan (*Recovery and Resilience Plan*, RRP) indienen bij de Commissie. Vanaf 1 januari 2021, als de RRF formeel in werking treedt, en tót 30 april 2021 kunnen conceptplannen formeel worden ingediend.
- Lidstaten kunnen daarna in nog twee ronden een herstelplannen indienen (mits hun enveloppe nog niet op is): van 15 oktober 2021 tot 30 april 2022, en van 15 oktober 2022 tot 30 april 2023. De Commissie moet alle middelen uit de RRF voor eind 2023 hebben gecommiteerd aan lidstaten.
- Investerings- en hervormingen waartoe tussen 1 februari 2020 en 31 juli 2026 actie is ondernomen, komen in aanmerking. Een besluit tot investering of hervorming moet dus na 1 februari 2020 zijn genomen. Uitbetaling door de Commissie aan lidstaten vindt plaats in 2021

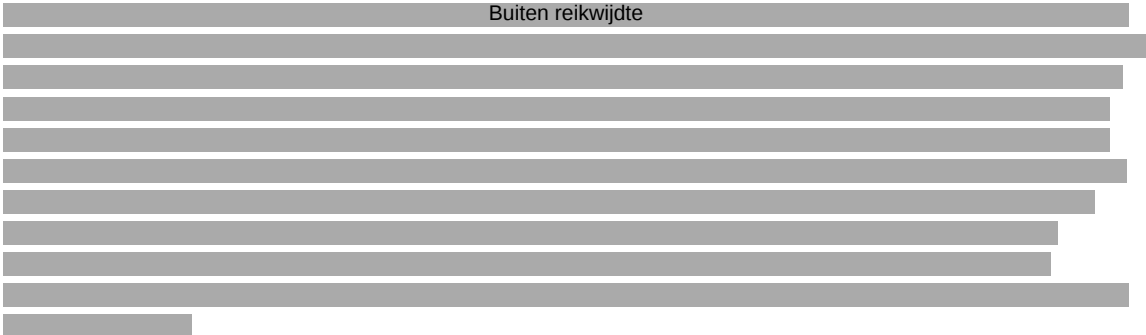
met 10% voorfinanciering en daarna tot 31 december 2026 na het behalen van doelen en mijlpalen zoals beschreven in het herstelplan.

- Lidstaten kiezen zelf de hervormingen en investeringen in hun herstelplannen. De voorwaarden in de RRF-verordening zijn daarbij leidend (zie bijlage 1).
- De Commissie verwacht in principe dat lidstaten hervormingen en investeringen combineren per beleidsterrein, zodat ze elkaar versterken. De Commissie heeft echter aangegeven flexibel te zullen zijn op dit punt, en de plannen overkoepelend te zullen beoordelen. Daarbij let de Commissie op een goede balans tussen hervormingen en investeren. Hoe streng de eisen die worden gesteld aan hervormingen zullen zijn, staat daarmee op voorhand niet vast.
- De Commissie beoordeelt nationale herstelplannen binnen twee maanden na indiening, waarna de Raad met gekwalificeerde meerderheid, en op basis van een voorstel van de Commissie, een uitvoeringshandeling aanneemt die het herstelplan vaststelt.
- Lidstaten kunnen tweemaal per jaar vragen om een uitkering van middelen, op basis van het behalen van de mijlpalen en doelen die in het herstelplan zijn opgenomen. De Commissie heeft vervolgens 6 weken voor het maken van een conceptbeoordeling van de implementatie. Het EFC zal een opinie geven. Pas hierna neemt de Commissie een definitief besluit over de uitbetaling. In deze fase kunnen LS gebruik maken van de noodremprocedure (ER-bespreking).

1. De Nederlandse rol bij de beoordeling van herstelplannen (en hun uitvoering)

a) Buiten reikwijdte

-
-
-
-
-
-
-
-

-  Buiten reikwijdte

2. Timing van het nationale herstelplan

- Het herstelplan dat lidstaten voor 30 april 2021 indienen kan projecten bevatten voor de volledige geschatte enveloppe van een lidstaat. Het plan zal dan qua omvang in 2022 worden geactualiseerd, om rekening te houden met de finale toebedeling van middelen (zie ook toelichting onder 3). Lidstaten mogen het plan tussentijds aanpassen indien noodzakelijk, waarbij verkiezingen door de Commissie als legitieme reden worden genoemd.
- Lidstaten kunnen er ook voor kiezen om in nieuwe ronden in 2022 of 2023 een plan in te dienen, voor een deel of het geheel van hun enveloppe. Hiervoor geldt dat lidstaten tussen 15 oktober en 30 april hun plannen kunnen indienen. De goedkeuringsprocedure (twee maanden) start zodra het plan is ingediend (aldus bevestigd door de Commissie op 14-09-20).
- Nederland kan kiezen uit de volgende momenten om een herstelplan in te dienen:
 1. **Voor 30 april 2021 (voor de verkiezingen).**
 - (+) NL profiteert vroeg mee van de RRF, wat politiek belangrijk is.
 - (+) Nederland speelt zelf meteen mee, en is geloofwaardig bij het beoordelen van plannen van anderen in 2021.
 - (+) Het risico van mislopen van middelen wordt ingeperkt: indien het plan over 2021 slechts voor een deel van de enveloppe wordt goedgekeurd, biedt 2022 een nieuwe kans om het plan in te dienen.
 - (-) Hervormingen die volgen uit de formatie kunnen niet worden meegenomen
 2. **Voor 30 april 2022 (ná de verkiezingen).**
 - (+) NL kan een sterker plan indienen, doordat ook hervormingen die volgen uit de formatie kunnen worden meegenomen
 - (-) NL profiteert wat later van de RRF.
 - (-) NL speelt niet meteen mee en is minder geloofwaardig bij het beoordelen van plannen van anderen in 2021.
 3. **Een combinatie, waarbij NL zowel in 2021 als in 2022 een plan indient.**
- Op grond van bovenstaande is het advies om voor 30 april 2021 een plan in te dienen voor – in eerste instantie – het volledige budget. Daarbij wordt nadrukkelijk de optie achter de hand gehouden om in 2022 opnieuw een plan in te dienen door een nieuw kabinet. Of dit nodig is, moet blijken uit de informele beoordeling van het nationale herstelplan door de Commissie (nog voor formele indiening).
- Indien een plan voor het volledige budget wordt goedgekeurd door de Commissie in voorjaar 2021, staat het een nieuw kabinet overigens nog steeds vrij om een verzoek in te dienen tot aanpassing van het herstelplan. De RRF-verordening voorziet in deze mogelijkheid.

3. Invulling van het nationale herstelplan

a) Hervormingen

- NL vraagt ambitieuze structurele hervormingen van andere lidstaten en kan daarom zelf niet achterblijven. Nederland heeft in vergelijking met sommige andere landen relatief weinig voor de hand liggende hervormingen die doorgevoerd kunnen worden.
- Een vraag is in hoeverre het kabinet – dat vanaf maart demissionair is – bereid is daadwerkelijk “nieuwe” hervormingen door te voeren die mogelijk politiek gevoelig liggen (huizenmarkt, belastingen, onderdelen Borstlap die niet zijn opgenomen in besluitvorming richting Prinsjesdag etc.). Een nieuw kabinet zal bovendien een plan moeten uitvoeren dat

door het huidige kabinet is ingediend. Het nationale herstelplan moet dus voldoende “politiek robuust” zijn.

- Sinds 1 februari 2020 (vanaf dan komen hervormingen in aanmerking) is overeenstemming bereikt over belangrijke hervormingen die in lijn zijn met de landspecifieke aanbevelingen voor Nederland (zie bijlage 2). Deze moeten nog wel worden uitgewerkt. Zo is er overeenstemming bereikt over een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zzp'ers (nog vorm te geven), een pensioenakkoord dat in de periode 2021-2026 in werking zal treden en een versoering van de zelfstandigenaftrek. Daarnaast zijn er maatregelen genomen om agressieve belastingplanning tegen te gaan. Deze hervormingen vormen een basis voor een nationaal herstelplan. Het is op voorhand niet duidelijk of dit zal volstaan.
- NL kan op twee manieren invulling geven aan de hervormingen in het nationale RRP:
 1. **NL dient een plan in met alleen de hervormingen waarover reeds is besloten.**
 - (+) Minieme (politieke) inspanning vereist voor het ontvangen van subsidies.
 - (-) Er zal ongetwijfeld discussie zijn met de Commissie over het ambitieniveau.
 2. **NL dient een plan in met hervormingen waarover reeds is besloten in combinatie met nieuwe hervormingen.**
 - (+) NL geeft een extra goed voorbeeld en kan daardoor effectiever acteren richting andere lidstaten en de Commissie.
 - (+) NL voldoet makkelijker aan de voorwaarden en ontvangt vrijwel zeker het volledige bedrag aan subsidies.
 - (+) NL profiteert van additionele structuurversterkende of transitie versnellende maatregelen.
 - (-) Een besluit tot nieuwe ingrijpende hervormingen vergt voldoende politiek draagvlak en debat. In laatste maanden coalitie is dit vrijwel ondenkbaar.
- Hieruit volgt het advies om het herstelplan dat voor 30 april 2021 wordt ingediend te vullen met alleen hervormingen waartoe reeds is besloten. Indien blijkt dat dit onvoldoende is om goedkeuring te krijgen van de Europese Commissie, zal het nieuwe kabinet (voor 30 april 2022) een nieuw herstelplan indienen met nieuwe hervormingen. Op deze manier kan de nationale enveloppe voor investeringen alsnog worden geclaimd.

b) Investerings

- Voor Nederland is volgens de raming van de Commissie € 5,6 mld aan subsidies uit de RRF beschikbaar (prijzen 2018). 70% hiervan (circa 4 miljard) ligt vast en wordt in 2021-2022 gecommiteerd door de Commissie. Voor het resterende deel voor 2023 wordt het precieze bedrag medio 2022 vastgesteld, o.m. op basis van de geleden economische schade door corona. Nederland kan in aanvulling van dit bedrag ook middelen lenen van de Unie, als aanvullende financiering van het herstelplan. Omdat Nederland zelf goedkoper leent dan de Unie, ligt dit niet voor de hand.
- De investeringen in het herstelplan dienen te voldoen aan een aantal criteria (zie bijlage 1). Een daarvan is dat investeringen dienen bij te dragen aan de groene en digitale transitie. Volgens de laatste versie van de RRF-verordening moet een lidstaat minimaal 37% van zijn RRF-middelen aan klimaatdoelen uitgeven. Daarnaast moet het plan onder meer effectief bijdragen aan het mitigeren van de economische en sociale impact van de crisis en het versterken van het groeipotentieel, werkgelegenheid en economische en sociale weerbaarheid van een lidstaat.
- Sinds 1 februari 2020 (vanaf dan komen investeringen in aanmerking) is al besloten tot enkele aanvullende investeringen, zoals flankerende maatregelen bij het noodpakket 3.0 die zich richten op o.a. versterken van om- en bijscholingsmogelijkheden.
- Ook is besloten tot oprichting van een nationaal Groeifonds. Individuele projecten die kwalificeren voor dit fonds (bijv. op gebied van innovatie, R&D, groene transitie) zouden ook kunnen kwalificeren voor de RRF. Afbakening tussen groeifonds en RRF is daarbij een aandachtspunt. Op individuele basis zijn dit nieuwe investeringsprojecten (waarover nog moet worden besloten).
- NL kan op twee manieren invulling geven aan de investeringen in het nationale RRP:
 1. **Als uitgangspunt investeringsprojecten waarover reeds is besloten, waar nodig aangevuld met geheel nieuwe investeringsprojecten.**
 - (+) snelheid, voorkomt dat teveel geld in korte tijd een bestemming moet vinden.
 - (+) gunstig voor de overheidsfinanciën.

(-) NL kan worden verweten dat investeringen niet extra bijdragen aan herstel, aangezien deze uitgaven al nationaal gedekt waren.

2. Als uitgangspunt geheel nieuwe investeringsprojecten, waar nodig aangevuld met investeringen waartoe al is besloten.

(+) kan nieuwe hervormingen ondersteunen en extra impuls geven aan de economie (economisch herstel, structuurversterking, transitie).

(+) NL geeft een extra goed voorbeeld en kan daardoor effectiever acteren richting andere lidstaten en de Commissie.

(+) NL voldoet makkelijker aan de voorwaarden en ontvangt vrijwel zeker het volledige bedrag aan subsidies.

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

(-) krappe tijdslijnen om tot een goede beoordeling van doelmatigheid van projecten te komen.

- Ook voor de investeringen geldt, net als voor de hervormingen, dat uit de dialoog met de Commissie moet blijken of de investeringsprojecten die NL indient worden goedgekeurd. Het streven is om hier nog voor formele indiening bij de Commissie een beeld van te krijgen. Indien NL er niet in slaagt om de nationale enveloppe in één keer toegekend te krijgen, zal in 2022 opnieuw een herstelplan worden ingediend.

4. Proces rondom het nationale herstelplan

- Om de Europese deadline van 30 april 2021 te halen moet het huidige kabinet een plan indienen vóór de verkiezingen in maart. Hierbij is streven om in januari een nationaal RRP naar de Tweede Kamer te sturen.
- De REA (nog te plannen) zal na het BWO spreken over de strategische aspecten van het nationale herstelplan (timing en ambitieniveau) op basis van (een aangepaste versie van) voorliggende notitie.
- 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 relevante criteria.
- De ingediende maatregelen worden gerangschikt op basis van vooraf bepaalde selectie- en doelmatigheidscriteria. De lijst die hieruit volgt zal middels verschillende overleggen tot een pakket worden gebracht.
- Het vervolgproces is afhankelijk van de afbakening tot voorstellen waar reeds integrale besluitvorming over heeft plaatsgevonden of ook in aanmerking brengen van daarop aanvullende voorstellen (zie discussiepunt 3);
- Mocht er voor gekozen worden om nieuwe additionele investeringen in aanmerking te brengen voor het RRP dan dient daar integrale besluitvorming over plaats te vinden. Daarvoor bestaan twee opties: 1) integrale 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).
- Uiteindelijk zal gestreefd worden om in de MR van 27 november tot een conclusie te komen.
- In december zal EZK het plan schrijven wat vervolgens naar de Tweede Kamer wordt gestuurd na het kerstreces. Op basis van de inhoud van het plan (zowel hervormingen als investeringen) zullen passende mijlpalen en doelstellingen worden geformuleerd.
- Tussentijds zal regelmatig en intensief overleg plaatsvinden met de Europese Commissie, om het conceptplan te toetsen. Dat moet duidelijk maken wat de omvang en reikwijdte van het plan wordt, en of het noodzakelijk is na de formatie een nieuw plan op te stellen (zie beslispunt 2).

Bijlage 1 Eisen aan een Recovery and Resilience Plan (RRP)

- Het plan dat Nederland indient bij de Europese Commissie moet voldoen aan voorwaarden waar momenteel over onderhandeld wordt. Beoordelingscriteria voor de herstelplannen zijn:
 - a) Plan moet effectief bijdragen aan uitdagingen geïdentificeerd in de landspecifieke aanbevelingen of in andere documenten die officieel door de Raad 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-principle 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 beoordeeld op deze criteria op een schaal van A (hoogste score) tot C (laagste score). In de laatste conceptverordening 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.