



TER INFORMATIE

Aan de Minister
Cc de Staatssecretaris

nota

Nederlands Recovery and Resilience Plan

Parafenroute

10.2.e

10.2.e

10.2.e

10.2.e

10.2.e

Chief Economist

Directie Algemene Economische
Politiek

Auteur

10.2.e

T 070 10.2.e

10.2.e @minezk.nl

Datum

26 mei 2021

Kenmerk

CE-AEP / 21144262

BHM 21144280

Kopie aan

10.2.e

Aanleiding

In de MR van 27 november is besloten dat EZK samen met Financiën een ambtelijke verkenning uitvoert naar de inhoud van een Nederlands Recovery and Resilience Plan (RRP) ter ondersteuning van de formatie. De verkenning is afgerond en door ambtelijk FIN gedeeld met het formatiebureau van AZ. Daarnaast heeft u gevraagd naar de mogelijkheden van het sneller indienen van het Nederlandse RRP. Deze nota gaat daar ook op in. We spreken met u op donderdag 27 mei over het RRP, ook ter voorbereiding op een aantal aankomende bestuurlijk overleggen.

Advies

U kunt kennis nemen van de nota.

Kernpunten

- In lijn met de afspraken uit de MR van 27 november is een ambtelijke inventarisatie uitgevoerd ter voorbereiding van een Nederlands RRP. De formerende partijen zijn nu aan zet: zij besluiten welke hervormingen en investeringen een plek krijgen in een Nederlands herstelplan.
- Conform de afspraken in de MR, heeft er geen brede uitvraag plaatsgevonden tijdens de ambtelijke inventarisatie. Stakeholders zoals FNV, IPO en VNG hebben echter meermaals aangegeven betrokken te willen worden bij de verkenning. D66 heeft meermaals gevraagd om het delen van de verkenning.
- De Kamer en stakeholders vrezen dat Nederland middelen misloopt indien het een plan later indient bij de Europese Commissie dan 30 april 2021. Nederland heeft echter uiterlijk tot de zomer van 2022 de tijd om een RRP formeel in te dienen bij de Europese Commissie en verzekerd te zijn van de volledige envelop van €6 mld. Latere indiening van een plan betekent echter minder tijd voor de uitvoering. Maatregelen moeten namelijk voor augustus 2026 geïmplementeerd zijn.
- Op korte termijn een volledig RRP indienen is niet haalbaar, vooral door het gebrek aan ambitieuze hervormingen. Indiening van een onvolledig plan is risicovol.

Bijlage(n)

1. Presentatie nationaal RRP
2. Oplegger formatiedocument Recovery and Resilience Facility
3. Kamerbrief 27 november 2020

10.2.e

29/5/21

Ontvangen BBR

Bestaande investeringen krijgen hiermee een belangrijkere rol, de goedkeuring van het plan is onzeker en de onderhandelingspositie van Nederland in de EU wordt mogelijk verzwakt.

Toelichting

N.a.v. uw vraag over versnelde indiening van een RRP:

Argumenten voor snellere indiening van een RRP

- Voor een aantal investeringen geldt dat het van belang is tijdig politiek commitment te hebben, zeker nu dat in andere landen ook gebeurt, bijvoorbeeld rond Important Projects of Common European Interest (IPCEI). Over IPCEI wordt u binnenkort geïnformeerd met een aparte nota. Enkele projecten vragen om nationale besluitvorming op de korte termijn. De Europese Commissie noemt de RRF als belangrijke financieringsbron voor deze projecten. De RRF biedt een kans om het concurrentievermogen van Nederland te versterken. Alleen de IPCEI-waterstof is als kansrijk voor het RRP beoordeeld tijdens de ambtelijke verkenning. Deze verkenning is met €25 mld. aan geïnventariseerde investeringen reeds zeer uitgebreid voor de nationale envelop van €6 mld. Over de IPCEI-Cloud en Micro-Elektronica was tijdens de ambtelijke verkenning onvoldoende informatie beschikbaar (projecten, deelnemers, budgetten, mijlpalen) voor een positieve beoordeling. De deelnemers uit de EU brengen die info deze maanden bijeen (Nederlandse deelnemers wachten echter op duidelijkheid vanuit de politiek). De twee IPCEI staan op het netvlies van FEZ voor het traject 'beleidsrijke begroting'.
- Aanvullende investeringen in klimaat zijn nodig. Nederland loopt achter op de klimaatdoelstellingen richting 2030, dus aanvullende inzet is onvermijdelijk (zie ook Urgenda). Door de RRF in te zetten, wordt de Rijksbegroting minder belast. Eerder beginnen met de klimaattransitie betekent later een goedkopere transitie. Door te vertragen wordt bovendien de uitgeeftermijn voor geld korter en daarmee de kans groter op ondoelmatige bestedingen.
- Snellere indiening maakt Nederland mogelijk minder kwetsbaar voor het argument dat Nederland niets doet, ook in de Europese discussie. Een conceptplan kan opgesteld worden met bestaande hervormingen en bestaande en/of additionele investeringen, waar hervormingen uit de formatie nog in verwerkt kunnen worden. Stakeholders en de Europese Commissie kunnen op dit conceptplan geconsulteerd worden. Mogelijk staat de Commissie hier welwillend tegenover. Een "investeringsplan" kan getoetst worden bij de Commissie, waardoor haar reactie meegenomen kan worden in de advisering richting het volgende kabinet.
- Als Nederland in 2021 een RRP indient, hoeft er niet een apart Nationaal Hervormingsprogramma (NHP) ingediend te worden.
- Inmiddels is duidelijk dat de RRP's van andere lidstaten (vooral noordelijke lidstaten) weinig ambitieuze hervormingen bevatten. Indien deze plannen goedgekeurd worden, kan een Nederlands plan met minder ambitieuze hervormingen mogelijk ook rekenen op goedkeuring.

Argumenten tegen snellere indiening van een RRP

- De verwachting is dat een Nederlands plan zonder ambitieuze hervormingen op onder andere de arbeids- en woningmarkt niet kan rekenen op goedkeuring, waardoor Nederland de allocatie van bijna €6 mld. misloopt.
- Het doorvoeren van hervormingen was een belangrijke voorwaarde voor het kabinet om in Europa in te kunnen stemmen met de oprichting van de RRF.
- Een plan indienen dat enkel bestaat uit investeringen is risicovol, omdat de Europese Commissie, op aandringen van Nederland, plannen beoordeelt op de samenhang tussen investeringen en hervormingen.
- Indiening van een "investeringsplan" kan de Nederlandse positie in de EU verzwakken. Nederland kan namelijk niet kritisch zijn op de plannen van andere lidstaten, wanneer het eigen plan onvolledig is.
- Inzetten op snelheid kan leiden tot een "investeringsplan" dat vooral bestaat uit bestaande maatregelen, omdat deze verder uitgewerkt zijn. Dit zou een gemiste kans zijn voor de geïnventariseerde additionele investeringen op EZK-terrein (o.a. klimaat, digitalisering en onderzoek).

Overwegingen bij versnelling van de indiening van een RRP

- Het snel in elkaar zetten van een investeringspakket van €6 mld. vergt duidelijke politieke sturing. Interdepartementaal zijn er namelijk veel wensen, terwijl Fin op de rem staat bij nieuw geld.
- Het huidige proces (dus wachten op de formatie voordat een plan wordt ingediend) is politiek afgestemd in de MR. De eerste stap richting versnelling is in overleg met MFIN en de MP bekijken of zij denken dat het verstandig is om het investeringspakket te versnellen.

Nederland loopt geen geld mis bij indiening van een RRP na 30 april 2021

- De Europese Commissie moet op grond van de RRF-verordening 70% van de middelen vóór december 2022 gecommitteerd hebben aan de lidstaten. De overige 30% van de middelen worden voor eind 2023 gecommitteerd. Deze committering betreft een juridische handeling van de Commissie naar de lidstaat, en vindt plaats op basis van een goedgekeurd RRP. Goedkeuring van een RRP vindt uiterlijk drie maanden na indiening plaats, waarna de Commissie kan overgaan tot committering van de middelen.
- Om zeker te zijn dat Nederland middelen niet mis loopt dient het plan formeel uiterlijk in de zomer van 2022 ingediend te worden zodat de Commissie en Raad nog tijdig dit proces van goedkeuring en committering voor ultimo 2022 kunnen afronden.
- Wat betreft de uitvoeringsfase dienen investeringen en hervormingen binnen een RRP conform de RRF-verordening vóór 31 augustus 2026 te zijn geïmplementeerd.
- Een plan moet mijlpalen en doelen bevatten die verbonden zijn aan de investeringen en hervormingen. De RRF-middelen worden pas na het behalen van deze mijlpalen en doelen in tranches uitgekeerd aan lidstaten. Uitbetalingen kunnen plaatsvinden tot 31 december 2026.

Ambtelijke inventarisatie voor de formatie

- Investerings en hervormingen die op of na 1 februari 2020 zijn gestart komen in aanmerking voor een RRP.
- De inventarisatie is bedoeld ter ondersteuning van de formatie en is door ambtelijk FIN aan het formatiebureau van AZ gestuurd. De inhoud van de inventarisatie wordt buiten de formatie om niet verder verspreid, zoals gebruikelijk bij een formatieproces.
- Bij de inventarisatie is rekening gehouden met de RRF-criteria. Zo komt alleen beleid in aanmerking dat is ingezet sinds februari 2020 en invulling geeft aan de landspecifieke aanbevelingen. Beide bouwstenen zijn informeel getoetst bij de Europese Commissie om te bezien of ze kunnen kwalificeren voor een Nederlands RRP.
- De inventarisatie bestaat uit twee bouwstenen.
 - Bouwsteen 1 brengt bestaande en reeds voorgenomen investeringen en hervormingen in kaart die voldoen aan de RRF-criteria. Uit de gesprekken met de Commissie komt naar voren dat waarschijnlijk meer ambitie op hervormingen op de arbeidsmarkt en woningmarkt nodig is voor de Commissie om een Nederlands RRP te kunnen goedkeuren.
 - Bouwsteen 2 brengt doelmatige additionele investeringen in kaart die kansrijk zijn voor een Nederlands RRP. Departementen hebben voorstellen ingediend bij EZK (AEP). Deze voorstellen zijn samen met FIN (IRF) beoordeeld en getoetst langs de RRF-criteria.
- Binnen de verkenning zijn geen nieuwe hervormingen geïnventariseerd. Er zijn al diverse bestaande rapporten met beleidsopties (zoals Commissie Borstlap, BMH-rapporten) die hier als basis voor kunnen dienen.
- Een Nederlands RRP kan volledig gevuld worden met maatregelen uit zowel bouwsteen 1 als bouwsteen 2. Met elke bouwsteen kan afzonderlijk voldaan worden aan de klimaat- en digitaliseringseisen van respectievelijk 37% en 20%.

Stakeholders

- De RRF-verordening verplicht lidstaten om stakeholders te betrekken bij het opstellen van een RRP. Om hier invulling aan te geven worden stakeholders geconsulteerd op een concept-RRP ná de formatie.
- Een aantal stakeholders was liever al eerder betrokken. Zo hebben FNV, IPO en VNG meerdere malen expliciet aangegeven betrokken te willen zijn bij de verkenning en ook op basis van de verkenning te willen adviseren richting de formatie. Daarnaast heeft D66 al een aantal keer gevraagd om het delen van de ambtelijke verkenning met de Kamer.

De volgende overwegingen en keuzes spelen voor een nieuw kabinet

- De inhoud en ambitie van het nationale plan is medebepalend voor de geloofwaardigheid waarmee Nederland de plannen van andere lidstaten 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.
- Van belang is dat het kabinet een goede, integrale afweging maakt tussen de verschillende beleidsdoelen, zoals extra incidentele uitgaven aan specifieke projecten of juist het vrijspelen van vrij te besteden middelen voor bijvoorbeeld schuldafbouw, hervormingen of incidentele uitgaven buiten de scope van de RRF.
- De RRF heeft tot doel het economische en sociale herstel en de veerkracht van lidstaten te bevorderen. Mede door de goede budgettaire uitgangspositie heeft Nederland snel op het uitbreken van de coronacrisis kunnen reageren en het herstel stevig ondersteund. Vanuit conjunctureel perspectief is er geen directe noodzaak meer te doen op het gebied van investeringen. De rationale voor Nederland kan eerder worden gezocht in het bevorderen van de noodzakelijke transities of het versterken van de economische veerkracht via gerichte hervormingen en investeringen.

Het verdere proces

- De formerende partijen zijn nu aan zet. Het is aan de formatie om te besluiten welke hervormingen en investeringen een plek krijgen in een Nederlands herstelplan. Na de formatie is het aannemelijk dat stakeholders geconsulteerd worden op onderdelen die in aanmerking komen voor een Nederlands RRP. Bijvoorbeeld als het gaat om hervormingen op het gebied van de arbeidsmarkt, pensioenen of woningmarkt.
- Na de formatie zal er een conceptplan worden opgesteld. Met dit conceptplan begint ook een intensief proces waar andere landen de afgelopen paar maanden in verwickeld zijn. Dit proces bestaat o.a. uit (1) het vroegtijdig toetsen van het conceptplan bij de Commissie en (2) het borgen van alle andere criteria die de Commissie stelt aan een plan, zoals het vormen van adequate mijlpalen en doelen, een controle op het uitblijven van nadelige milieueffecten en het borgen van gendergelijkheid.
- Met het opstellen van een conceptplan volgen er ook stakeholderconsultaties om de inhoud te bespreken en draagvlak van het plan te versterken. Het tijdsplan en de vormgeving hiervan is nu niet helder omdat het bijvoorbeeld onzeker is hoelang de komende formatie zal duren en wat de uiteindelijke inhoud is van een Nederlands plan. Na de stakeholderconsultaties zal het conceptplan vervolgens gedeeld worden met het parlement, waarna het definitief ingediend kan worden bij de Europese Commissie.