



TER BESLISSING

Aan

de minister

ylg reactie via mail

GRAAG DONDERDAG 10/9 RETOUR IN VERBAND MET AFSTEMMING EZK

# notitie

Nederlandse inzet RRF

Directie Algemene Financiële en Economische Politiek

Inlichtingen

[10.2.e@100.2.e](mailto:10.2.e@100.2.e)

T [10.2.e](mailto:10.2.e)

[10.2.e@minfin.nl](mailto:10.2.e@minfin.nl)

Direct contact

[10.2.e@100.2.e](mailto:10.2.e@100.2.e)

M [10.2.e](mailto:10.2.e)

Datum

8 september 2020

Notitienummer

2020-0000169196

Auteur

[10.2.e@100.2.e](mailto:10.2.e@100.2.e)

[10.2.e@100.2.e](mailto:10.2.e@100.2.e)

[10.2.e@100.2.e](mailto:10.2.e@100.2.e)

[10.2.e@100.2.e](mailto:10.2.e@100.2.e)

## Aanleiding

- Lidstaten kunnen onder voorwaarden steun aanvragen uit de *Recovery and Resilience Facility (RRF)* voor hervormings- en investeringsplannen (ofwel: 'herstelplannen'). Nederland kan aanspraak maken op circa €5,7 mld. Er moet op korte termijn overeenstemming worden bereikt met andere departementen over het nationale herstelplan. Deze notitie doet een voorstel voor de inzet van FIN in de interdepartementale discussies. 16/09 is er interdepartementaal directeurenoverleg. Op 18/09 spreekt u met de ministers van BZ, SZW, EZK en AZ over de strategie van Nederland in Europa.

## Kern

- Nederland wordt geacht in het herstelplan structurele hervormingen te koppelen aan doelmatige uitgaven aan publieke investeringsprojecten. Daarbij zijn de landenspecifieke aanbevelingen (*country specific recommendations*, CSR's) leidend. Investerings- en hervormingen die tussen 1 februari 2020 en 31 juli 2026 zijn ingezet, komen in aanmerking.
- Het is nog onduidelijk hoe streng de Cie zich opstelt bij het toetsen op aanwezigheid van hervormingen en de link met CSR's. Maar gezien onze positie in Europese discussies, waarin Nederland ambitieuze hervormingen van andere lidstaten vraagt, is het van belang dat het Nederlandse plan ook serieuze inzet op hervormingen bevat.
- Het realiseren van nieuwe hervormingen ligt dit najaar waarschijnlijk lastig. Er is echter dit jaar een aantal hervormingen in gang gezet die in aanmerking kunnen worden gebracht. Ook komt een deel van de investeringen van deze zomer naar verwachting in aanmerking. Daarnaast zijn er departementale wensenlijstjes voor nieuwe investeringen die aan ingezette en eventueel nieuwe hervormingen gerelateerd kunnen worden.
- EZK en andere departementen lijken vooral uit te gaan van nieuwe investeringsprojecten en niet van projecten (uitgaven) waar al over is besloten. De laatsten hebben als voordeel dat reeds integrale besluitvorming heeft plaatsgevonden en dat minder beslag wordt gelegd op overheidsfinanciën, die als gevolg van corona al substantieel verslechteren.
- Gegeven bovenstaande, zien we twee opties voor onze inzet op hoofdlijnen:
  - De eerste optie zet volledig in op hervormingen en investeringen waarover reeds is besloten. Dit heeft de voorkeur aangezien besluitvorming integraal heeft plaatsgevonden.
  - De tweede en terugvaloptie biedt ruimte voor nieuwe investeringsprojecten en vereist een grotere coördinerende rol van Financiën.

Graag vernemen we of u hiermee akkoord bent

- **Optie 1 (voorkeur):**
  - We beperken ons tot hervormingen die na 1 februari 2020 hun beslag krijgen en waarover reeds is besloten. Denk aan de zelfstandigenaftrek, CO2-heffing industrie, pensioenakkoord en tegengaan fiscale planning. Deze zijn aan CSRs te relateren.
  - Daarnaast worden ook investeringen volledig ingevuld met projecten waarover reeds besluitvorming heeft plaatsgevonden. Op deze manier komt er geen ruimte voor extra uitgaven en verbeteren de bijdragen vanuit Brussel het EMU-saldo.
- **Optie 2 (terugvaloptie):**
  - Een substantieel deel van de investeringen wordt ingevuld met projecten waarover reeds besluitvorming heeft plaatsgevonden.
  - Daarnaast is er ruimte voor nieuwe, additionele uitgaven/projecten, mits deze doelmatig bijdragen aan noodzakelijke transitie en versterking van de economische structuur. Nieuwe plannen zouden moeten worden getoetst op aansluiten bij CSR's, voldoende groot zijn (bijv. > 100 mln) en hervormingen moeten versterken of gepaard moeten gaan met nieuwe hervormingen die Nederland versterken. Bij overtekening kan er ook worden gerangschikt in de mate waarin investeringen bijdragen aan de versterking van de economische structuur.
  - Voorkomen moet worden dat departementen uitgavenruimte krijgen voor slechte plannen zonder degelijke toetsing. Deze nieuwe uitgaven vereisen nieuwe integrale besluitvorming en leveren potentiële risico's op voor de rijksbegroting (risico's worden nog verkend, zie toelichting). Dat vraagt regie vanuit FIN in het proces. In deze optie ligt het voor de hand dat FIN samen met EZK als coördinerend departement optreedt.
  - Nieuwe investeringen vanuit het RRF kunnen raken aan de plannen die voor het Groiefonds in aanmerking worden gebracht. Er moet scherp worden afgebakend op welke wijze hierin wordt gekozen en getoetst, waarbij investeringen die passen binnen de scope van het groiefonds ook via dat kanaal moeten worden getoetst.
- Onderstaand een tabel met een eerste inventarisatie van hervormingen en mogelijke investeringen die op basis bovenstaande generieke criteria kunnen dienen als basis voor het Nederlandse herstelplan.

Aanbeveling (CSRs, zie bijlage)	Hervorming waarover reeds is besloten	Uitgaven waarover reeds is besloten*	Evt. nieuwe uitgaven*
<b>Prikkels ZZZ, leven lang leren</b>	Beperken zelfstandigenaftrek	Scholing, werk-naar-werk, re-integratie (totaal ca €1 mld in 2021 en 2022)	
<b>Verbeteren pensioenstelsel</b>	Pensioenakkoord	Duurzame inzetbaarheid (€0,25 mld)	
<b>Investeringen verhogen: groene en digitale transitie, innovatie, knelpunten vervoer</b>	CO2-heffing, kolenverbod elektriciteitsopwek	EU cofinanciering van groiefonds	Backbone waterstof (€0,5 mld), opschalen elektrolyse (€1,5 mld), aanleg infrastructuur t.b.v. verduurzaming gebouwde omgeving, digitalisering Belastingdienst
<b>Tegengaan fiscale planning</b>	Aanpassing arm's-lengthbeginsel		
<b>Sociale effecten crisis beperken</b>	-	Aanpak jeugdwerkloosheid, Armoede en schulden	

\*Voor een toelichting op maatregelen, zie sectie 4 van de Toelichting hieronder.

## Toelichting

### 1. Voorwaarden en vormgeving RRF

- Herstelplannen moeten hervormingen en publieke investeringsplannen bevatten die de landspecifieke aanbevelingen (CSR's) dienen aan te pakken (zie bijlage voor de Nederlandse CSR's 2019 en 2020). Een uitgebreide set aan guidelines vanuit de Cie voor het opstellen van plannen volgt binnen enkele weken.
- De Commissie verwacht in beginsel dat lidstaten hervormingen en investeringen combineren per beleidsterrein ("coherente pakketten"), zodat ze elkaar versterken. De Commissie heeft echter aangegeven flexibel te zullen zijn, en de coherentie van plannen overkoepelend (dus niet per beleidsterrein) te zullen beoordelen. Daarbij wordt gelet 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 dialoog met de Cie moet dit duidelijk maken.
- Het RRF moet bijdragen aan het doel om van het MFK en NGEU 30% aan klimaat uit te geven. Om dit te bereiken zal naar verwachting 30-40% van het RRF aan klimaat worden besteed.
- De beschikbare middelen worden door de Cie gecommiteerd in de periode 2021-2023. Uitbetaling door de Cie aan lidstaten vindt plaats tussen 2021 en 31 december 2026.
- Maatregelen die zijn genomen vanaf 1 februari 2020 komen in aanmerking voor subsidie. Alle mijlpalen en doelen moeten daarbij voor 31 juli 2026 zijn behaald, om nog in aanmerking te kunnen komen voor uitbetaling in 2026.
- Voor Nederland is indicatief zo'n 5,7 mld EUR beschikbaar. 70% hiervan (4 miljard) ligt vast en wordt in 2021-2022 gecommiteerd door de Cie. Voor het resterende deel voor 2023 wordt het precieze bedrag in 2022 vastgesteld, o.m. op basis van de geleden economische schade door corona. Er geldt geen eis van nationale cofinanciering.
- Het herstelplan dat lidstaten voor 31 april 2021 indienen moet de gehele periode 2021-2023 beslaan en projecten bevatten voor de volledige geschatte enveloppe van een lidstaat. Het plan kan eventueel in 2022 worden geactualiseerd om rekening te houden met de exacte toebedeling van middelen voor 2023. Tussentijdse aanpassing van het plan is daarnaast mogelijk indien noodzakelijk, waarbij verkiezingen door de Commissie genoemd als legitieme redenen zijn genoemd om een plan aan te passen.

### 2. Proces

#### *Europese implementatie*

- De RRF-implementatie bestaat uit twee fasen: indiening van nationale herstelplannen (*Recovery and Resilience Plan*, RRP) en de uitvoering hiervan, op basis waarvan uitkering van middelen plaatsvindt.
- Vanaf 15 oktober 2020 kunnen lidstaten een concept herstelplan indienen bij de Cie. Lidstaten worden aangemoedigd zo vroeg mogelijk te overleggen met de Commissie. Vanaf 1 januari en tot uiterlijk 30 april 2021 kunnen lidstaten een definitief herstelplan indienen. De Commissie beoordeelt nationale herstelplannen binnen twee maanden na indiening, waarna de Raad een uitvoeringshandeling aanneemt met gekwalificeerde meerderheid op basis van een voorstel van de Cie.
- Vervolgens kunnen lidstaten tweemaal per jaar vragen om een uitkering van middelen op basis van het behalen van de mijlpalen die in het herstelplan zijn opgenomen. De Cie heeft vervolgens twee maanden voor het maken van een conceptbeoordeling, waarna het EFC om een opinie wordt gevraagd die zij binnen zes weken moet vaststellen (laatste stand conceptverordening). Pas hierna neemt de Cie een definitief besluit inzake uitbetaling.
- Een definitief besluit inzake uitbetaling kan worden uitgesteld indien een of meer lidstaten in het EFC aangeven van mening te zijn dat een lidstaat significant afwijkt van de afgesproken mijlpalen. Dan wordt het besluit uitgesteld totdat de Europese Raad de casus uitputtend heeft besproken. Dit hele proces is de zogeheten noodremprocedure. Deze procedure betekent dat lidsta-

ten een besluit over uitkering van middelen kunnen uitstellen maar niet kunnen blokkeren.

#### *Nationale implementatie*

- Het proces begint ambtelijk met een directeurenoverleg op 16/9. Daarin worden de relevante criteria waaraan plannen voor NL moeten voldoen ingekleurd.
- Op 18/9 vindt een BWO plaats (MP, MinBZ, Minfin, MinSZW en MinEZk) over de Europese implementatie van het RRF, in samenhang met de nationale implementatie. Mogelijk wordt tijdens dat BWO ook afgetast of er nog enige bereidheid is voor hervormingen in Nederland.
- In oktober wordt een uitvraag bij departementen gedaan voor mogelijke investeringen. Dat lijstje wordt vervolgens ambtelijk ingedikt op basis van de eerder vastgestelde criteria en vervolgens besproken in een tweede directeurenoverleg.
- Doel is eind november de keuze rond hervormingen en investeringen rond te hebben (precieze proces afhankelijk van ambtelijke en politieke overstemming), zodat in december het plan kan worden geschreven.
- In januari gaat het geheel naar de Kamer, aangezien vanaf zes weken voor de verkiezingen alle hervormingen als controversieel worden bestempeld. Het plan gaat in januari ook naar de Europese Commissie.
- Het herstelplan kan eventueel in 2022 worden geactualiseerd om rekening te houden met de toebedeling van middelen voor 2023. Dit biedt mogelijkheid om tijdens de aankomende formatie accenten in het plan te verleggen.
- Gedurende het proces vindt informeel overleg met de Cie plaats over de invulling van het pakket.

### **3. Strategie**

#### *Keuzes/overwegingen*

- De ruimte voor aanvullende hervormingen lijkt, naar onze inschatting, na het augustusronde en in deze fase van de kabinetsperiode beperkt. De aanstaande formatie is een natuurlijker moment voor hervormingen, maar komt te laat voor het indienen van hervormingen voor het RRF. Wel kan aan departementen worden gevraagd of zij aanvullende hervormingen voor zich zien die passen bij hun voorstellen voor het RRF. Vooral bij overtekening van het fonds biedt dat een nuttige aanvullende toetssteen.
- Gezien de voorwaarde van coherentie, zouden investeringen op een bepaald beleidsterrein moeten aansluiten bij hervormingen op dat terrein.
- Er kan daarbij worden gekozen tussen het indienen van investeringen waarover reeds is besloten of het indienen van geheel nieuwe plannen. RRF-regels hierover zijn neutraal.
  - Over bestaande plannen heeft reeds integrale besluitvorming plaatsgevonden en dit voorkomt dat teveel geld in korte tijd een bestemming moet vinden. Bovendien is goed voor de overheidsfinanciën.
  - Nederland heeft, omdat de overheidsfinanciën er goed voor stonden, snel de nodige maatregelen kunnen nemen in reactie op de crisis en eerdere CSR's. Het is dus redelijk deze binnen de scope van het RRF te laten vallen.
  - Andere departementen gaan er al vanuit dat het vooral om nieuwe uitgaven gaat.
  - Nieuwe uitgaven kunnen mogelijk worden gebruikt om alsnog bepaalde hervormingen los te weken of reeds ingezette hervormingen te versterken. Bovendien kunnen nieuwe uitgaven een impuls geven aan de Nederlandse economie en de beoogde transitie bespoedigen.
- Wanneer de implementatie van Nederlandse plannen onvoldoende is en Brussel niet uitkeert, staat Financiën aan de lat. We gaan derhalve pas additionele uitgaven honoreren als we goedkeuring op de plannen hebben vanuit Brussel. Daarbij zal goed moeten worden bekeken wie de risico's draagt, hoe de budgettaire verwerking er uit gaat zien indien de middelen van de Cie worden ontvangen, wanneer de Kamer akkoord kan gaan, etc. Dit zal allemaal procesmatig met EZK moeten worden opgepakt en de komende tijd uitgewerkt.

### *Europese strategie*

- Een belangrijk aandachtspunt is de relatie tussen het Nederlandse herstelplan en de positie in de Europese discussie. Nederland vraagt ambitieuze hervormingen van andere lidstaten en kan daarom zelf niet achter blijven. Aan de andere kant bevatten zowel augustuspakket als eerder aangekondigde maatregelen wel degelijk hervormingen die linken aan de CSR's. Deze

10.2.g

- Er is een BWO gepland (MP, MinBZ, Minfin, MinSZW en MinEZk) om te spreken over de Nederlandse strategie ten aanzien van de implementatie van de RRF in andere lidstaten, in samenhang met de Nederlandse implementatie van de RRF. U ontvangt hiervoor een separate voorbereiding. De BWO zal worden gevolgd door een HCEU en REA.

### **4. Hervormingen en investeringen**

- De Cie adviseert Nederland een aantal hervormingen te doen, zie de CSR's uit 2019 en 2020 in de bijlage. Op een aantal van deze CSR's heeft Nederland na 1 februari van dit jaar ook hervormingen aangekondigd, zie tabel in de kern.
- Daarnaast is in augustus en eerder dit jaar reeds tot uitgaven besloten die een deel van de CSR's adresseren.
- Voor eventuele additionele uitgaven hebben we input ontvangen van BZK en EZK, op het terrein van verduurzaming/vergroening en de gebouwde omgeving. Dit betreft op dit moment vooral een lange waslijst met kleine en grote maatregelen, die veelal lastig te beoordelen zijn (en zijn derhalve niet opgenomen in deze notitie). In de tabel in de kern zijn enkele grote projecten opgenomen. Te denken valt aan investeringen in het kader van het groeifonds of investeringen in het kader van de energietransitie.

### *Reeds aangekondigde investeringen*

- Scholing, werk-naar-werk, re-integratie: vrijwel het gehele pakket flankerende maatregelen bij het noodpakket 3.0 op SZW-terrein uit de augustusbesluitvorming zou in aanmerking kunnen komen. Dit pakket richt zich onder meer op het versterken van om- en bijscholingsmogelijkheden, de leercultuur en het praktijkleren en het faciliteren van transitie naar werk door private partijen, UWV en gemeenten. Het pakket bestaat uit tijdelijke maatregelen.
- Duurzame inzetbaarheid: als flankerend beleid bij het pensioenakkoord is 250 mln beschikbaar gesteld voor duurzame inzetbaarheid. Er is nog geen concreet beleid, sociale partners kunnen voorstellen indienen. Deze middelen vergroten de haalbaarheid van de gewenste pensioenhervorming. Deze uitgaven zijn alleen interessant voor het fonds als ze daadwerkelijk leiden tot een betere inzetbaarheid van de arbeidspopulatie (en dus niet verworden tot een manier om vervroegde uittreding te faciliteren).
- Groeifonds: Enkele CSR's van Nederland zien sec op investeringen, zonder bijbehorende aanbevelingen ten aanzien van hervormingen in het innovatie- of investeringsdomein. Met name investeringen in R&D, innovatie groene transitie en (energie-)infrastructuur sluiten echter aan bij de CSR's van de Cie en lijken daarmee kansrijk gehonoreerd te worden. Er zijn grofweg twee mogelijkheden denkbaar om het Groeifonds en het RRF aan elkaar te koppelen:
  - a. Een gedeelte van het Groeifonds wordt voor een bepaalde periode bekostigd vanuit het RRF (bijvoorbeeld: jaarlijks €1 miljard voor de jaren 2021, 2022, 2023). Het hele fonds zal dan worden voorgesteld aan de Commissie als investeringsdoeleinde. Het is echter onwaarschijnlijk dat de Commissie dit accepteert, aangezien het achterliggende idee is dat alleen individuele projecten met bijbehorende mijlpalen worden ingebracht.
  - b. Een aantal specifieke projecten die onder het Groeifonds tot stand komen wordt bekostigd vanuit het RRF. Dit zou betekenen dat de projecten nadat ze zijn goedgekeurd door de beoordelingscommissie en

de Kamer worden ingediend in Brussel. Gezien de tijdslijn zijn dit dan de projecten die dit najaar worden goedgekeurd.

- De samenloop in de doelstelling van het RRF en het Groeifonds betekent dat er scherp moet worden afgebakend op welke manier investeringen in aanmerking worden gebracht voor een van beiden. Denk bijvoorbeeld aan het toetsingsregime.

#### *Eventuele additionele uitgaven*

- Aanleg waterstof-backbone (mogelijk als onderdeel groeifonds, cf. optie b hierboven): De Nederlandse industriële clusters gebruiken jaarlijks 175 PJ aan waterstof als feedstock (ongeveer 5% van het energieverbruik in Nederland). Door deze clusters te verbinden met een pijpleiding, ontstaat de mogelijkheid om waterstof te gaan verhandelen. Dit is een logische stap naar een energiesysteem waarin waterstof een belangrijke energiedrager is. Ordegrootte subsidie 0,5 mld euro. De maatregel vergt nog wel nadere uitwerking voor deze kan worden ingediend. Een andere stap zou kunnen zijn om een terminal voor de invoer van waterstof in de Rotterdamse haven te bouwen.
- Opschaling elektrolyse (mogelijk als onderdeel groeifonds, cf. optie b hierboven): wereldwijd is er weinig ervaring met de grootschalige productie van waterstof uit elektriciteit. Subsidie circa 1,5 mld euro. Ook in een scenario waarin Nederland veel waterstof importeert, kan elektrolyse gecombineerd met wind op zee nuttig zijn voor betrouwbare en flexibele energievoorziening. Samenwerking met Duitsland ligt voor de hand. De maatregel vergt nog wel nadere uitwerking voor deze kan worden ingediend.
- Verduurzaming van de gebouwde omgeving: om de klimaatdoelstelling richting 2050 te halen, dient de gebouwde omgeving grotendeels klimaatneutraal te worden. Hiertoe dien onder meer te worden geïnvesteerd in de benodigde infrastructuur. Concrete projecten en bijbehorende noodzakelijke middelen zijn nog niet in beeld gebracht, dit vergt dus nog wel nadere uitwerking voor deze kunnen worden ingediend.
- Digitalisering Belastingdienst: denk aan het (versneld) digitaliseren van alle interacties van/naar de BD die bij belastingen horen (portalen, techniek; digitaliseren van documenten; herontwerpen van processen/documenten). Vergroten van beschikbaarheid en van veiligheidsniveau voor identificatie/authenticatie via e-herkenning/digid middel. Organiseren van grote elektronische toegankelijkheid van video bellen door Belastingdienst met burgers/bedrijven

## Bijlage

### Landspecifieke aanbevelingen voor Nederland in 2020 en 2019

#### CSR's 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.

#### CSR's 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.