



cr. 18/9, pauze MR  
AZ/Blauwezaal

**HEDEN**  
**TER ADVISERING**  
Aan  
de minister

gez. 18/9

**Directie Algemene  
Financiële en Economische  
Politiek**

**Inlichtingen**

10.10.2.e

T  10.2.e

F  10.2.e

10.2.e @minfin.nl

www.minfin.nl

**Direct contact**

10.2.e@10.2.e

M  10.2.e

**Datum**

16 september 2020

**Notitienummer**

2020-0000173961

**Auteur**

10.10.2.e

10.10.2.e

10.2.e@10.2.e

10.2.0.2.e

10.2.0.2.10.2.e

**Van**

**Kopie aan**

# notitie

Vorbereiding BWO RRF 18 september

## Aanleiding

- Op vrijdag 18 september vindt een BWO plaats over de implementatie van de Recovery & Resilience Facility (RRF). Lidstaten kunnen onder voorwaarden steun aanvragen uit de RRF voor hervormings- en investeringsplannen.
- Aanleiding voor het BWO is de voorbereiding van het herstelplan, die van start moet gaan om aanspraak te kunnen maken op middelen. Het kabinet moet zich bezinnen op zijn eigen inzet, in samenhang met de opstelling richting andere lidstaten.
- Voor het BWO zijn een aantal discussiepunten opgenomen. Onderstaand vindt u de voorbereiding.

## Kern

Discussiepunt 3 graag eerst bespreken. Dit betreft de afbakening van de inzet van het RRF voor met name investeringen. De discussie met andere departementen gaat over het opvoeren van bestaande uitgaven waar reeds integraal over besloten is of het opvoeren van nieuwe additionele plannen. De uitkomst is bepalend voor discussiepunt 4 en discussiepunt 2.

### Discussiepunten:

- Nederlandse rol bij de beoordeling van herstelplannen van andere lidstaten**  
Advies: Naar verwachting heeft Nederland beperkte invloed op de herstelplannen en ambitie tot hervormingen van andere lidstaten. Dat neemt niet weg dat Nederland druk zal uitoefenen op de Commissie en lidstaten om tot inhoudelijke groei-versterkende hervormingen te komen.
- Timing nationaal herstelplan**  
Advies: Het nu indienen (voor 30 april 2021) van alleen bestaande en gekwalificeerde hervormings- en investeringsplannen waar al integraal over besloten is, voor de volledige enveloppe. Dat laat dan budgettaire ruimte aan een volgend kabinet. Het indienen van nieuwe additionele plannen een half jaar voor de verkiezingen is ongemakkelijk, ook omdat dit budgettaire risico's van het herstelplan doorschuift naar de volgende periode.
- Invulling nationaal herstelplan**  
Advies: nu alleen bestaand beleid te financieren uit het RRF. Bij het indienen van voorstellen waartoe in augustus en in het voorjaar reeds integraal besloten is, is er comfort op effectiviteit en doelmatigheid. Bovendien laat deze optie meer budgettaire ruimte aan een volgend kabinet. Het bestaande beleid dat is overeengekomen tijdens de augustus

besluitvorming en de plannen voor aanpak coronacrisis voldoen aan de criteria die gesteld worden om aanspraak te maken op RRF gelden.

- Andere departementen verwijzen naar teksten in de augustusbrief die wel ruimte bieden voor nieuwe additionele investeringen. Een nieuwe inventarisatie van voorstellen in korte tijd maakt integrale toetsing en beoordeling op effectiviteit uitdagend. Bij nieuwe investeringen horen ook nieuwe hervormingen, daartoe is de bereidheid bij departementen beperkt. Ook ontstaan er budgettaire risico's omdat de Commissie pas uitkeert bij het bereiken van bepaalde mijlpalen. Voorfinanciering vanuit de Nederlandse begroting is dus nodig.
- Een terugvaloptie zou zijn om – indien nieuwe additionele investeringen gewenst zijn - plannen die door de toetsing van het Nationaal Groeifonds komen in te dienen voor het RRF. Een dergelijke toets is hierbij gegarandeerd. Daarnaast is er dan geen sprake van extra budgettaire risico's. Hiermee wordt de omvang en slagkracht van het Nationaal Groeifonds vergroot.
- Mocht toch worden gekozen voor nieuw beleid (anders dan via het Nationaal Groeifonds), dan adviseren wij u om af te spreken dat budgettaire risico's gedekt worden door het departement.

#### 4. Besluitvormingsproces

Advies: Indien het RRF wordt benut voor bestaande investeringen dan volstaat een toets op geschiktheid van de reeds integraal afgewogen voorstellen voor het herstelplan. Mocht ervoor worden gekozen om het RRF voor nieuwe voorstellen in te zetten dan ontstaat de noodzaak van nieuwe integrale besluitvorming. De Najaarsnota biedt daar de beste route voor, waarbij ook de dekking van budgettaire risico's door departementen geregeld moet worden.

### Toelichting

#### Algemeen

- Nederland kan aanspraak maken op 5,6 miljard euro aan subsidie (laatste schatting Europese Commissie, prijzen 2018).
- Alle investeringsprojecten en hervormingen waartoe is besloten na 1 februari 2020 komen in aanmerking. Investerings- en hervormingen moeten voor 31 augustus 2026 zijn afgerond.
- Concept plannen kunnen dit najaar voor toetsing worden voorgelegd aan de Cie. Definitieve plannen moeten voor 30 april 2021 worden ingediend. Daarna zijn er opnieuw rondes voor het indienen van plannen (tot 30 april 2022 en tot 30 april 2023). Eind 2023 moet de Commissie al het geld hebben gecommiteerd aan lidstaten.
- Nederland dient zelf een plan in maar moet ook de plannen (en hun uitvoering) van andere lidstaten beoordelen op voldoende hervormingen. Hiertussen kan spanning ontstaan: opportunisme bij het invullen van het nationale herstelplan maakt de Nederlandse rol in Europa ongeloofwaardig.
- Er zijn signalen dat andere lidstaten weinig structurele hervormingsplannen indienen bij de Cie.
- Met bestaande uitgaven is het RRF naar verwachting genoeg te vullen (zie tabel op p. 6), waarmee ook wordt voldaan aan de klimaatdoelstellingen (37% RRF moet worden besteed aan klimaat).

#### Discussiepunt 1: Europees

- De notitie geeft een beeld van de rol die Nederland speelt bij het beoordelen van plannen van andere lidstaten en hun uitvoering. De notitie dient hier mede als verwachting management.
- De controle die NL kan uitoefenen op de plannen van anderen is beperkt. De Europese Commissie beoordeelt plannen als eerste. Lidstaten oefenen nu al druk uit op de Commissie om soepel te zijn ten aanzien van de hervormingseis.

- Nederland zal actief tegendruk uitoefenen op de Commissie. Daarnaast zal Nederland contact zoeken met probleelanden en optrekken met gelijkgezinde (strengere) landen.
- De noodremprocedure heeft betrekking op onvoldoende uitvoering van plannen, niet op de plannen als zodanig. De Commissie beoordeelt de uitvoering in eerste instantie. De kans lijkt klein dat het zover komt dat de noodremprocedure moet worden ingezet.

#### Discussiepunt 2: Timing

- Geen nationaal herstelplan indienen is geen optie. Nederland loopt dan €5,6 miljard subsidie mis. De vraag is dan wanneer Nederland een plan indient: voor de verkiezingen (eerste ronde) of erna (tweede ronde). De keuze voor de eerste ronde heeft als voornaamste voordeel dat Nederland direct aanspraak maakt op middelen. Nadeel is dat het plan minder sterk is wat betreft hervormingen, en Nederland andere lidstaten minder geloofwaardig de maat kan nemen.
- Wij adviseren u het RRP voor te bereiden voor 100% van de middelen (circa €5,6 miljard) voor de verkiezingen. Dit plan bestaat uit hervormingen en investeringen waarover reeds integrale besluitvorming heeft plaatsgevonden. NB: indien uit toetsing bij de Commissie blijkt dat de Cie het concept herstelplan uit de eerste ronde niet volledig goedkeurt (door onvoldoende hervormingen en/of investeringen), kan een nieuw kabinet nogmaals een plan indienen voor het restant van de middelen.
- Een andere mogelijkheid is om te wachten met indienen van een plan tot een nieuw kabinet. Dit biedt de mogelijkheid (maar geen garantie) om nieuwe hervormingen op te nemen. Nadeel is dat Nederland later aanspraak maakt op middelen en er meer druk ontstaat om nieuwe investeringsprojecten in te dienen (in plaats van bestaande verzilveren).
- Een compromis is om voor de verkiezingen een zo volledig mogelijk plan op te stellen en af te wachten wat de consultatie van de Europese Commissie oplevert. Als blijkt dat hervormingen of investeringen onvoldoende zijn om een plan goedgekeurd te krijgen voor 100% van de middelen, kan een nieuw kabinet een tweede (aanvullend) plan indienen.

#### Discussiepunt 3: Invulling nationaal herstelplan

- Er zijn twee opties om het RRP (Recovery and Resilience Plan) in te vullen:
  1. Met investeringen waarover reeds integrale besluitvorming heeft plaatsgevonden.
  2. Aan de hand van additionele investeringen die nu geïnventariseerd moeten worden. Dit is de wens van andere departementen, zij verwijzen naar de augustusbrief en zien daar ruimte voor invullen met nieuwe projecten.
- **Het advies is optie 1, d.w.z. invullen met voorstellen waartoe reeds is besloten:**
  - Het RRP koppelt hervormingen aan investeringen. De bereidheid om in deze fase nieuwe hervormingen in te voeren is bij departementen beperkt. Het is dus logisch om ook geen nieuwe investeringen te doen.
  - Over bestaande middelen heeft reeds integrale besluitvorming plaatsgevonden
  - Opvoeren van bestaande middelen verkleint het beslag op de overheidsfinanciën (die fors verslechteren).
  - Op dit moment de Europese middelen voor 2021-2026 toedelen komt niet tegemoet aan het feit dat over een half jaar een formatie loopt waar ook middelen nodig zullen zijn om hervormingen vorm te geven.

**Als terugvaloptie** is een samenloop van het RRF met het Nationaal Groeifonds mogelijk. Dit zou feitelijk leiden tot een ophoging van het Nationaal Groeifonds met een deel van de middelen van het RRF. Hiermee worden nieuwe additionele investeringen die door de toetsing van het Nationaal Groeifonds komen ingediend voor het RRF. De toetsing is daarbij al geborgd en we voorkomen dat er twee parallelle en mogelijk interfererende investeringsprojecten ontstaan.

#### Discussiepunt 4: Proces

- Wij adviseren u om af te spreken dat de **besluitvorming in twee stappen** plaatsvindt:
  1. In eerste instantie besluitvorming over de kaders en de inzet in de REA en MR, waarna de plannen langs die lijn worden uitgewerkt.
  2. Vervolgens zal er worden besloten over het definitieve plan zodat die tijdig kunnen worden ingediend.
- Wij adviseren u om af te spreken dat FIN een **sleutelrol** speelt aan de voorkant van het proces bij het tot stand komen en beoordelen van de plannen. Zowel voor het geval er gekozen wordt om het plan samen te stellen uit reeds besloten investeringen, als wanneer er besloten wordt om ook nieuwe investeringen op te nemen in het plan.
- Er kleven budgettaire risico's aan het indienen van nieuwe additionele investeringen. Het is daarom verstandig dat FIN een sleutelrol speelt in de besluitvorming.
- U kunt eventueel aangeven dat dit plannen zijn met budgettaire consequenties (omdat ze moeten worden voorgefinancierd) en dat deze dienen te worden getoetst door FIN, conform de Comptabiliteitswet (CW 4:12-4:16 en 7:28).
- **Wij adviseren u af te spreken dat – in geval er gekozen wordt om nieuwe investeringen, anders dan uit het Nationaal Groeifonds, mee te nemen in het herstelplan – deze integraal gewogen worden en dat die weging plaatsvindt in het Najaarsnotaproces.** Dit past binnen het tijdsplan en stelt de leidende rol van FIN zeker.
- De voor- en nadelen van het combineren van het RRF-traject met de Najaarsnota staan in de toelichting.

#### Budgettaire risico's in meer detail

- De investeringen moeten worden voorgefinancierd door Nederland. De middelen vanuit Brussel worden pas uitgekeerd indien plannen voldoen aan criteria en mijlpalen worden gehaald. Dit behelst een budgettair risico. Als de implementatie van de Nederlandse plannen onvoldoende is en Brussel niet uitkeert, staat Financiën aan de lat.
- Indien er wordt gekozen voor nieuwe additionele uitgaven, is het verstandig om deze pas te honoreren als wij goedkeuring op de plannen hebben vanuit Brussel. Daarbij zal goed moeten worden gekeken wie de risico's draagt bij de investeringen en hoe de budgettaire verwerking er uit gaat zien indien de middelen van de Cie worden ontvangen.
- Bij nieuwe investeringen zal er bij de departementen ook een prikkel en verantwoordelijkheid moeten liggen om de budgettaire risico's te dragen van onvoldoende voortgang (skin in the game). De precieze invulling van deze budgettaire verwerking om dit te bewerkstelligen wordt nog onderzocht. Omdat de middelen pas achteraf worden uitgekeerd, is het uitzoekpunt of en hoe de prikkel te realiseren is in ons eigen begrotingsstelsel.
- Aangezien het Europees geld betreft, geldt het budgetrecht van de Kamer niet. De MR kan dus vrijelijk beschikken over de middelen en bijvoorbeeld ook besluiten om een project te financieren onder uitdrukkelijke voorwaarde van geld uit Brussel. Het geld komt ook niet terecht op een departementale begroting, maar op een rekening buiten begrotingsverband. Over eventuele cofinanciering geldt natuurlijk wel budgetrecht.

#### Nationaal Groeifonds

- Door het RRF in te zetten voor projecten die door het Nationaal Groeifonds zijn gehonoreerd, vergoten we de omvang en slagkracht van het fonds. Ook is er reeds invulling gegeven aan de governance en toetsing. Op deze wijze is er tegemoet te komen aan een wens om (deels) nieuwe additionele plannen voor het RRF in aanmerking te brengen.
- Er zijn ook een aantal uitwerkingsvragen bij het koppelen van het Nationaal Groeifonds aan het RRF.

- Het is nu nog niet helder welke (ingediende) voorstellen door het beoordelingsproces van het Nationaal Groeifonds komen. Dit kan mogelijk een vertragende werking hebben op het indieningsproces van het RRF vanuit Nederland in Brussel.
- Het kasritme van de voorstellen van het Nationaal Groeifonds loopt niet in pas met de criteria die zijn gesteld aan het RRF. Uitgaven aan projecten uit het Nationaal Groeifonds hebben een langere looptijd dan het RRF (uiterlijk 2026).
- Waarschijnlijk voldoen niet alle (ingediende) voorstellen van het Nationaal Groeifonds aan de criteria zoals gesteld aan het RRF.

#### Voor- en nadelen koppeling RRF met Najaarsnota

- De voordelen van het combineren van het RRF-traject met de Najaarsnota zijn
  1. Financiën van nature in de lead
  2. Duidelijk afgebakend tijdpad en proces (uiterlijk 27/11 besluitvorming)
  3. Besluitvorming vindt plaats in de MR en niet eerst in de RFEZIL. In de MR zal MFIN waarschijnlijk gesteund worden in een strenge lijn door vakministers die niet in de RFEZIL zitten en zelf geen belang hebben bij RRF-middelen (bijv. JenV, DEF, VWS).
- Het nadeel van betrekken van het RRF bij de Najaarsnota is dat de Najaarsnota een enkel jarig karakter heeft en het RRF meerjarig is. Het risico bestaat dat de reguliere Najaarsnotabesluitvorming hierdoor ook een meerjarig karakter krijgt en een soort 'mini-voorjaarsbesluitvorming' wordt. Dat is niet in het belang van Financiën.
- Het is wenselijk om de besluitvorming zo integraal mogelijk te doen, dus via reguliere begrotingsmomenten en FIN in de lead. Najaarsnota is hier in principe niet voor bedoeld, maar lijkt beter dan RFEZIL. Daarnaast heeft het Najaarsnota proces van afgelopen jaar geresulteerd in nieuw beleid.

Onderstaand vindt u een tabel met een illustratie van de reeds afgesproken hervormingen en investeringsprojecten, afgezet tegen de landenspecifieke aanbevelingen. De tabel is nog niet compleet. De investeringsprojecten tellen op tot ruim boven de €5,6 mld.

**Tabel: Aanbevelingen vs hervormingen/investeringen**

Aanbeveling (CSRs, zie ook bijlage 2)	Hervorming waartoe reeds is besloten	Investering waartoe reeds is besloten
<u>Sociale effecten:</u> De effecten op de werkgelegenheid en de sociale effecten van de crisis beperken en adequate sociale bescherming van zelfstandigen stimuleren		Aanpak jeugdwerkloosheid, Armoede en schulden Flankerend beleid SZW (2,3 mrd)
<u>Gezondheidszorg:</u> De veerkracht van het gezondheidszorgstelsel versterken		COVID 19 zorg (2,3 mrd)
<u>Scholing:</u> Levenslang leren versterken en vaardigheden verbeteren		Steun en herstelpakket: inzet op heroriëntatie en bij- en omscholing, werk-naar-werk, re-integratie (totaal ca €1 mld in 2021 en 2022)
<u>Schulden en woningmarkt</u> De bevoordeling van schulden door huishoudens en de verstoringen op de woningmarkt terugdringen, onder meer door de ontwikkeling van de particuliere huursector te bevorderen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Overdrachtsbelasting hervormen</li> <li>• voorzetting afbouw hypotheekrenteaftrek</li> </ul>	Doorbouwplan maatregelen <ul style="list-style-type: none"> <li>• WBI (1 mrd, 2019 besloten)</li> <li>• Extra WBI (50 mln.)</li> <li>• Kasschuif WBI (200 mln.)</li> </ul>
<u>Pensioenen:</u> Verbeteren pensioenstelsel	Pensioenakkoord (wettelijk kader gereed in 2022)	Duurzame inzetbaarheid (250 mln)
<u>ZZP'ers:</u> De prikkels voor zzp'ers verminderen en adequate sociale bescherming voor zelfstandigen bevorderen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Versnelde en verdere afbouw van fiscale voordelen voor zelfstandigen (zelfstandigenaftrek)</li> <li>• Introductie van arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen</li> </ul>	
<u>Belastingstelsel:</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tegengaan agressieve fiscale planning</li> <li>• Zorgen voor effectief toezicht op en handhaving van het kader voor de bestrijding van witwaspraktijken</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bronheffing op renten en royalty's naar laag belastende jurisdicties</li> <li>• Aanscherping bestaande maatregelen tegen belastingontwijking</li> <li>• Aanpassing arm's-lengthbeginsel</li> </ul>	(Deel van) intensivering bestrijding ondermijnende activiteiten (87 mln. struc, tot 2026 ca 500 mln.)
<u>Investeren:</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>• (2020) Publieke investeringen vervroegen en private investeringen aanmoedigen. Investerings toespitsen op groene en digitale oplossingen, digitale vaardigheden, duurzame infrastructuur, schoon en efficiënt opwekken en gebruiken van energie, missie gedreven onderzoek en innovatie (2020)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• CO2-heffing</li> <li>• kolenverbod elektriciteitsopwekking</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Naar voren halen van onderhoud ProRail (705 mln.)</li> <li>• Smart Mobility (155 mln.)</li> <li>• MOOI (gebouwde omgeving innovatie 30 mln. naar voren gehaald)</li> <li>• RWS wegherstel naar voren (337 mln)</li> <li>• Maatschappelijk vastgoed investeringsimpuls 50 mln.</li> <li>• Urgenda middelen BVM 2020 (1.44 mrd)</li> <li>• SEEH (augustus) 45 mln.</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>(2019) Het begrotings- en structuurbeleid gebruiken om een opwaartse trend van de investeringen te steunen. Het investering gerelateerde 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.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Groefonds (2021: 1 mrd, 2022, 2 mrd, 2023 3 mrd., 2024: 4 mrd, 2025: 4 mrd: 2026: 3 mrd = 17 mrd. )</li> </ul>
--	--	---