



TER ADVISERING: MR 27 NOVEMBER 2020

buiten verzoek

Aan

de minister

Directie Algemene
Financiële en
Economische Politiek

Inlichtingen

dhr.

T

F

@minfin.nl

www.minfin.nl

Direct contact

M

notitie

One-pager Nationale inzet RRF

Datum

25 november 2020

Notitienummer

2020-0000231828

Auteur

dhr.

Van

Kopie aan

Aanleiding

- In de MR van 13 november jl. is gesproken over de *two-pager* die betrekking heeft op nationale inzet van de Recovery and Resilience Facility (RRF). Afsproken is dat e.e.a. nogmaals terugkomt in de HCEU en REA.
- In de ministerraad van 27 november ligt de door EZK en FIN opgestelde *one-pager* voor met daarin een extra toelichting op het nationale proces en (in de bijlage) de inventarisatie van bestaande en reeds voorgenomen hervormingen en investeringen.

Advies

- U kunt instemmen met alle besispunten uit de *one-pager* (toelichting).
- Naar aanleiding van de discussie in de REA van 24 november jl. komen twee nieuwe punten aan bod. Uw inbreng vindt u in de kern.

Kern

- De kern van het RRF-proces bestaat uit twee bouwstenen:
 1. Bouwsteen 1 is het in beeld brengen van hervormingen en investeringen waarover reeds een besluit is genomen (maar na 1 feb 2020). Deze inventarisatie is vrijwel rond. Deze input wordt gebruikt voor een eerste informeel gesprek met de Commissie ter toetsing.
 2. Bouwsteen 2 behelst de inventarisatie van *nieuwe* investeringen die kwalificeren voor het Nederlandse Recovery and Resilience Plan (RRP). EZK start dit traject, in samenwerking met FIN, na goedkeuring van het proces door de MR.
 - In een eerdere MR en REA is besproken dat de invulling van een definitief RRP aan een volgend kabinet is. Naar aanleiding van de discussie in de REA van 24 november jl. zijn er twee kwesties die zullen terugkeren in de MR: de timing van projecten en een oproep aan een volgend kabinet om de RRF-middelen in te zetten voor investeringen en niet voor de staatsschuld.
1. De timing van projecten en kwalificatie voor het RRP;
 - Alleen projecten die zijn 'gestart' na 1 februari 2020 kwalificeren voor een RRP. **Wat gestart precies betekent, is vooral nog onduidelijk.** Het kan gaan om het moment van communicatie aan parlement, het opnemen in begroting of het moment dat de financiële verplichting daadwerkelijk wordt aangegaan in bijvoorbeeld de aanbesteding.
 - **Alleen (informele) toetsing bij de Commissie helpt ons om zo snel mogelijk duidelijkheid te krijgen over het kwalificeren van projecten.**

- Departementen willen echter op basis van de ingangsdatum projecten uit bouwsteen 1 halen. Zo wil IenW *European Rail Traffic Management System (ERTMS)* niet opnemen in bouwsteen 1 omdat volgens IenW zowel politieke als financiële commitment (dekking in de begroting) plaatsgevonden heeft vóór februari 2020.
 - Wij verwachten dat *ERTMS* voor het RRP kan kwalificeren. Aangezien de aanbestedingen nog lopen ligt de concrete investeringsbeslissing wellicht na februari 2020. Daarnaast noemt de Commissie *ERTMS* expliciet in de *guidance* als voorbeeld van een investering die kwalificeert voor het RRP. *ERTMS* is een belangrijk project voor de Commissie.
2. In de REA is aangegeven dat het kabinet nu een signaal wil afgeven dat geld niet naar aflossing staatsschuld gaat;
- Het aandragen van investeringen bij de Commissie waarvoor al middelen zijn gereserveerd ligt bij verschillende departementen gevoelig. Reden is de vrees dat de hiermee uit het RRF verkregen middelen terugvloeien naar de staatsschuld. Zij vinden dat de vrijgekomen middelen besteed moeten worden aan nieuwe investeringen die de economie ten goede komen en willen dat het huidige kabinet zich hierover uitspreekt richting de formateurs.
 - De MP en MEZK willen wel graag een signaal afgeven, langs deze lijn: de keuze over het RRP is aan een volgend kabinet; dit kabinet spreekt aan de formateur de wens uit dat de RRF gelden in de eerste plaats worden ingezet voor investeringen, vóór aflossing van de staatsschuld.
 - U kunt aangeven dat het oormerken van geldstromen tegen onze begrotingsprincipes is. Dit leidt tot geld op zoek naar beleid. De herkomst van middelen mag geen rol spelen in de afweging of iets een goed project is.
 - **Wij adviseren u daarom om niet mee te gaan in het afgeven van een signaal aan de informateur.**
 - Het afgeven van een signaal aan de formateurs zoals departementen willen, is overigens zonder directe consequenties, zolang een volgend kabinet beslist over het Nederlandse RRP.

Naast deze twee nieuwe punten in de REA kunnen eerdere bezwaren in de MR ook weer ter tafel komen:

3. Departementen willen bestaande maatregelen niet laten toetsen bij de Commissie, zij willen veto op het opnemen van maatregelen in bouwsteen 1;
- U kunt erop wijzen dat het informele gesprek met de Commissie juist nodig is om snel duidelijkheid te krijgen over het al dan niet kwalificeren van projecten. **De toetsing door de Commissie is noodzakelijk om een volgend kabinet een gefundeerde keuze te kunnen laten maken.**
 - Om die reden is ervoor gekozen een brede set aan bestaande hervormingen en investeringen te toetsen bij de Commissie. Een brede set vergroot de kans dat er voldoende tussen zit voor de Commissie en dat daarmee een breed en goed RRP ingediend kan worden.
 - Wij vermoeden een achterliggende wens bij departementen om door te schrappen in bestaand een situatie te creëren waarin er geen bestaande investeringen resterend. **Door nu te schrappen in bouwsteen 1 zou dit kabinet kiezen in plaats van een volgend kabinet. Daarmee verkleint dit kabinet de vrije bestedingsruimte van een volgend kabinet**
 - Bij het besluit welke projecten uiteindelijk worden opgenomen in een RRP wordt meegewogen of bestaande projecten binnen een bepaalde tijd gerealiseerd kunnen worden (dat kan een gerechtvaardigde zorg zijn bij *ERTMS*, een project dat keer op keer vertraging lijkt op te lopen).

- Nederland heeft geen baat bij projecten in het definitieve RRP die niet slagen, want dan is er mogelijk geen geld. In dit besluit door een volgend kabinet kan de stem van het departement sterk doorwegen, zij hebben immers het beste zicht op welke projecten mogelijk niet op tijd klaar zijn.
 - De inhoud van de tabel is afgestemd met de FEZ's van betreffende departementen.
 - Projecten moeten eerst voorgefinancierd worden voordat er geld uit Brussel komt. Nieuwe projecten brengen budgettaire risico's met zich mee. Er is dus baat bij het opvoeren van bestaande projecten.
4. Verantwoordingslast; departementen willen hun reeds gedekte maatregelen zonder voorwaarden van de inventarisatie kunnen halen;
- Op dit moment vindt er alleen een inventarisatie plaats. Projecten uit deze inventarisatie zullen zo spoedig mogelijk informeel worden getoetst bij de Commissie. **Dit kabinet maakt geen keuze over de inhoud van een RRP.**
 - Uitbetaling vindt plaats op basis van behaalde doelen en mijlpalen, niet op basis van een bewijs van gemaakte kosten. Lidstaten worden geacht interne controlesystemen te hebben en mogen daartoe gebruik maken van de reguliere nationale begrotingssystematiek. Bij het RRP wordt vooraf getoetst of hervormingen passen bij investeringen. **Een verantwoordingslast ontstaat pas na een keuze door een volgend kabinet.**
 - Indien voor bouwsteen 1 het formuleren van mijlpalen en doelen (noodzakelijk om aan de RRF-criteria te voldoen) problematisch wordt geacht, betreffende departementen dit onderbouwd kunnen melden. Uiteindelijk is het aan een volgend kabinet om, bij integrale weging, te bepalen welke projecten worden opgenomen in het nationale RRP.
5. Roep om nieuwe additionele investeringen naar aanleiding van Augustusbesluitvorming met afspraak over RRF. U kunt aangeven dat:
- Deze investeringen kunnen, indien zij kwalificeren, opgenomen worden in de inventarisatie van nieuwe projecten door EZK (bouwsteen 2).
 - Tijdens de Augustusbesluitvorming zijn geen harde toezeggingen zijn gedaan over het opnemen of met voorrang behandelen van investeringen uit de *Investeringsagenda Bouw en Leefomgeving* en *Lijst groen herstel*.

Toelichting

- De *one-pager* is een uitwerking van de afspraken die in de REA en MR van afgelopen week zijn gemaakt en roept nog steeds discussie op, zoals ook naar voren kwam tijdens de REA van 24 november jl. Een aantal departementen kan zich niet vinden in de lijn zoals opgesteld in de *one-pager*. N.a.v. een uitgebreide discussie met departementen in de HCEU en REA zijn beslispunten opgenomen in de *one-pager* (bijlage 1).
- Ad 1^e beslispunt (besluitvorming aan nieuw kabinet laten)*
- Enkele departementen zullen aangeven het niet eens te zijn met het over de verkiezingen heen tillen van het herstelplan. Wij adviseren u hier niet in mee te gaan. U kunt aangeven dat:
 - In de eerdere REA en MR is besproken dat met het oog op de verkiezingen het volgende kabinet zal beslissen over het uiteindelijke pakket aan hervormingen en projecten. Daarbij hoort ook de besluitvorming over bestaand versus nieuw.
 - Uit de formatie komen mogelijk hervormingen voort die het RRP verder kunnen versterken, wat ook belangrijk is voor onze positie in Europa. Het RRP moet namelijk een coherent geheel van hervormingen en investeringen vormen; deelplannen inleveren is geen optie.
 - Nog voor de verkiezingen opnemen van nieuwe investeringen in een RRP leidt mogelijk tot minder doelmatige uitgaven.

Ad 2e beslispunt (proces om tot bouwstenen te komen)

- Departementen kunnen aangeven dat zij per se nieuwe, additionele investeringen via het RRP willen financieren. Deze roep kan o.a. opkomen naar aanleiding van de afspraak bij de Miljoenennota dat de *Investeringsagenda bouw en leefomgeving* en de *Lijst groen herstel* bij planvorming zouden worden betrokken. U kunt aangeven dat:
 - Tijdens de Augustusbesluitvorming geen harde toezeggingen zijn gedaan over het opnemen of met voorrang behandelen van investeringen uit de *Investeringsagenda Bouw en Leefomgeving* en *Lijst groen herstel*.
 - De inventarisaties die afgelopen zomer zijn gedaan binnen de inventarisatie door EZK meegenomen zullen worden. Deze inventarisaties zullen door Financiën en EZK moeten worden getoetst op doelmatigheid en budgettaire effecten en de eisen van de Commissie aan een RRP.
 - Van belang is dat het volgende kabinet een goede, integrale afweging kan maken tussen verschillende beleidsdoelen, zoals extra (incidentele) uitgaven aan specifieke projecten (bij RRP o.b.v. nieuwe investeringsprojecten) of juist het vrijspelen van vrij te besteden middelen voor bijvoorbeeld schuldafbouw of incidentele uitgaven buiten de scope van het RRF (bij RRP o.b.v. bestaande plannen).
- Departementen kunnen aangeven dat zij beide sporen gezamenlijk willen toetsen bij de Commissie. Wij adviseren u hier niet in mee te gaan. U kunt aangeven dat:
 - In de REA en MR geen discussie is geweest over het ingang zetten van twee afzonderlijke inventarisaties. Ook niet over dat bouwsteen/spoor 1 zo snel mogelijk bij de Commissie getoetst wordt.
 - Bouwsteen 1 is bovendien vrijwel gereed om te toetsen. Wachten op bouwsteen 2 levert niets op.
- Verantwoordingslast en budgettaire risico's: verschillende departementen hebben hun zorgen geuit dat mogelijke financiering via het RRF tot additionele administratieve lasten gaat leiden en budgettaire risico's met zich meebrengt als mijlpalen niet gehaald worden. Departementen willen hun reeds gedekte maatregelen zonder voorwaarden van het (concept) RRP kunnen halen. U kunt aangeven dat:
 1. Additionele administratieve lasten beperkt zullen zijn aangezien lidstaten zelf verantwoordelijk zijn voor de implementatie van het RRP. Lidstaten worden geacht interne controlesystemen te hebben en mogen daartoe gebruik maken van de reguliere nationale begrotingssystematiek. Lidstaten moeten vooraf een inschatting van kosten maken, en mijlpalen (kwalitatief) en doelen (kwantitatief) stellen. Uitbetaling vindt plaats op basis van behaalde doelen en mijlpalen, niet op basis van een bewijs van gemaakte kosten. Bij het RRP wordt vooraf getoetst of hervormingen passen bij investeringen. Na goedkeuring vervalt deze specifieke last.
 2. Voor bestaande projecten geldt dat middelen uit Brussel die hieraan gerelateerd zijn in principe in de staatskas vloeien en dat departementen niet verantwoordelijk zijn voor het mislopen van mijlpalen; er is geen sprake van budgettaire risico's voor departementen.
NB: in het document staat dat met elementen uit de eerste bouwsteen 'middelen beschikbaar komen die vervolgens vrij zijn in te zetten voor elke hervorming, uitgave of lastenmaatregel.' Bedoeld wordt hier dat middelen beschikbaar komen voor de staatsschuld en het is aan het nieuwe kabinet om hier een integrale afweging over te maken.
 3. Voor nieuwe projecten gelden de begrotingsregels van het volgende kabinet. Gezien de complexiteit moet hier nog de nodige analyse op gebeuren; we werken een advies uit parallel aan de inventarisatie van projecten. Doel is een systematiek die de integrale afweging bevordert, zorgt voor de juiste prikkels bij vormgeving en uitvoering van het beleid en niet tot onredelijke risico's leidt voor de reguliere departementale begrotingen.