



**TER ADVISERING**

Aan

de minister  
de staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane

**Directie Buitenlandse  
Financiële  
Betrekkingen**

**Inlichtingen**

10.2.e | 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

# notitie

REA 24 november 2020

**Datum**

23 november 2020

**Notitienummer**

2020-0000230092

**Aanleiding**

Op dinsdag 24 november vindt van 10:15 tot 11:00 een vergadering van de REA plaats in de Rolzaal van het ministerie van Algemene Zaken. De staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane zal de minister vervangen en wordt vergezeld door 10.2.e | 10.2.e

**Auteur**

10.2.e | 10.2.e

10.2.e | 10.2.e

10.2.e | 10.2.e | 10.2.e

10.2.e

10.2.e (AFEP)

10.2.e (AFEP)

**Van**

**Kopie aan**

**Agenda**

1.
2.
3. Herstelplan RRF
4.



buiten verzoek

10.2.e

buiten verzoek

buiten verzoek

**Herstelplan RRF**

Advies

- U kunt instemmen met alle beslispunten.

## Kern

- 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). Afgesproken is dat e.e.a. nogmaals terugkomt in de onderraden.
- In de REA 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 ten behoeve van het opstellen van een concept RRP.
- De kern van het 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 RRP. EZK start dit traject, in samenwerking met FIN, na goedkeuring van het proces door de MR.
- In het opstellen van het RRP kan een volgende kabinet ambtelijke inventarisaties van mogelijke hervormingen t.b.v. de formatie en de feedback van de Commissie op bouwstenen 1 en 2 benutten.
- In de vorige REA en MR hebben departementen bezwaar geuit tegen het opnemen van investeringen vanuit 'hun' begroting in de inventarisatie van bouwsteen 1. De discussie spitste zich toe op de verantwoordingslast bij het eventueel opnemen van deze investeringen in een RRP.
- De minister heeft in reactie daarop in de MR van 13 nov aangegeven dat dat standpunt onwenselijk is en aangegeven over eventuele problemen met het definiëren van mijlpalen in gesprek te willen gaan met vakministers.
- **Het is niet wenselijk departementen zelf te laten beslissen of ze bestaande projecten opgenomen willen hebben in bouwsteen 1, aangezien het risico bestaat dat er dan niets overblijft. Een volgend kabinet moet een reële keuze hebben in hoeverre het RRP te vullen met bestaande of nieuwe maatregelen.** Bestaande maatregelen dienen te worden overwogen, omdat hiermee zou worden vrijgespeeld, dat vervolgens naar eigen inzicht kan worden ingezet (voor schuldreductie of nieuwe projecten).
- **U kunt aangeven dat een eventuele verantwoordingslast pas ontstaat bij een besluit van een nieuw kabinet over de invulling van een RRP.** Eventuele zorgen over de verantwoordingslast kan het volgende kabinet ook meewegen bij het opstellen van het RRP. Overigens is de verantwoordingslast beperkt en minder dan bijvoorbeeld bij de structuurfondsen, doordat uitbetaling plaatsvindt op basis van behaalde doelen en mijlpalen, niet op basis van een bewijs van gemaakte kosten.
- **De inventarisatie van bouwsteen 1 willen wij zo snel mogelijk toetsen bij de Commissie.** Dat zal ook waardevolle inzichten opleveren voor de inventarisatie van nieuwe investeringen en eventueel te treffen aanvullende hervormingen.
- In de ambtelijke voorportalen is daarnaast de wens van bewindspersonen geuit om nog snel vóór de verkiezingen tot nieuwe investeringen te besluiten. Daarmee wordt het eerste besispunt in twijfel getrokken. **Dit is geheel in tegenspraak met de eerdere REA en MR. U kunt benadrukken dat het niet mogelijk is om meerdere deelplannen in te leveren bij de Commissie en dat een RRP een coherent geheel van hervormingen en investeringen moet vormen.** Het volgende kabinet moet daarom over een volledig RRP besluiten.
- Departementen hebben daarnaast aangegeven zich zorgen te maken dat het opnemen van projecten in bouwsteen 1 budgettaire risico's met zich meebrengt voor hun departement. 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 dus geen sprake van budgettaire risico's voor departementen.**

#### 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 HCEU van 19 november j.l. Een aantal departementen (IenW, BZK, OCW, SZW, DEF) kan zich niet vinden in de lijn zoals opgesteld in de *one-pager*. N.a.v. een uitgebreide discussie met departementen in de HCEU zijn de volgende beslispunten opgenomen:
  - *In de MR van 13 november is besloten dat de besluitvorming rondom een Nederlands RRP, en daarmee het pakket aan hervormingen en investeringen in een coherent plan, overgelaten wordt aan een nieuw kabinet. Kunt u dit herbevestigen?*
  - *Ambtelijk voorwerk is nodig om de formatietafel goed te bedienen en het maximale te halen uit de RRF. Gaat u akkoord met het volgende proces om tot de bouwstenen voor de formatie te komen voor een Nederlands RRP?*
    1. *Het direct informeel toetsen bij de Commissie of de maatregelen in bijlage 1 kwalificeren voor het RRP (eerste bouwsteen).*  
*NB Opname op de lijst betekent niet noodzakelijkerwijs dat een project onderdeel wordt van het uiteindelijke plan. Het volgende kabinet zal hierover een integraal besluit nemen in de ministerraad.*
    2. *Het inventariseren van additionele, doelmatige investeringen die aansluiten bij de RRF-criteria en deze vervolgens eveneens informeel toetsen bij de Commissie (tweede bouwsteen).*
    3. *Het resultaat van deze twee acties levert twee bouwstenen op die in combinatie met relevante feedback van de Commissie zal worden aangeboden aan de formatie.*
    4. *Binnen dit proces vindt geen actieve inventarisatie van additionele hervormingen plaats, deze worden al geïnventariseerd conform de reguliere ambtelijke inventarisaties richting de formatie.*
- *Ad 1<sup>e</sup> 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, bijvoorbeeld omdat volgens hen investeringen juist nu nodig zijn. 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 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. Tijdens de augustusbesluitvorming verliep een ambtelijke inventarisatie van nieuwe plannen rommelig en waren de mogelijke additionele investeringen vooral nog van magere kwaliteit (m.n. oude niet-gehonoreerde claims werden opnieuw "opgewarmd").
- *Ad 2<sup>e</sup> beslispunt (proces om tot bouwstenen te komen):* Departementen kunnen ook aangeven dat zij per se nieuwe, additionele investeringen via het RRP willen financieren. De lokroep van gratis geld is gehoord. 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:

- 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 Cie aan een RRP. Ook indien departementen aangeven dat er in augustus al een (soortgelijke) toets heeft plaatsgevonden. De inventarisaties die zijn gedaan deze zomer waren namelijk niet altijd van goede kwaliteit en de RRF stelt aanvullende eisen.
  - 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*.
  - Het indienen van het pakket bestaande investeringen en hervormingen dient te worden overwogen, aangezien dit ervoor zorgt dat er (na goedkeuring door de Commissie) middelen beschikbaar komen voor de staatsschuld. Het is aan het nieuwe kabinet om hier een integrale afweging over te maken.
  - 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).
  - Om een goede integrale afweging mogelijk te maken moet er wel een inventarisatie worden gemaakt van zowel bestaande, reeds voorgenomen investeringen als van nieuwe, additionele plannen. Dit zijn de twee bouwstenen die in gang worden gezet. Hierbij is er dus nadrukkelijk ruimte om nieuwe investeringsprojecten in beeld te brengen.
- 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 (o.a. IenW, BZK en DEF) 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. Zij willen dat departementen hun reeds gedekte maatregelen zonder voorwaarden van het (concept) RRF kunnen halen. U kunt aangeven dat:
    1. Additionele administratieve lasten beperkt zullen zijn aangezien lidstaten zelf verantwoordelijk zijn voor de implementatie van het RRF. Lidstaten worden geacht interne controlesystemen te hebben en mogen daartoe gebruik maken van de reguliere nationale begrotingsystematiek. 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 RRF wordt vooraf getoetst of hervormingen passen bij investeringen. Na goedkeuring vervalt deze specifieke last.
    2. Indien voor bouwsteen 1 het formuleren van mijlpalen en doelen (noodzakelijk om aan de RRF-criteria te voldoen) problematisch wordt geacht, dan kunnen betreffende departementen dit onderbouwd

melden. Uiteindelijk is het aan een volgend kabinet om, bij integrale weging, te bepalen welke projecten worden opgenomen in het nationale RRP.

3. 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 staatschuld en het is aan het nieuwe kabinet om hier een integrale afweging over te maken.*

4. 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.
- De tabel (inventarisatie) roept mogelijk discussie op. Wij adviseren u een discussie over de tabel uit de weg te gaan, en erop te wijzen dat het informele gesprek met de Commissie snel duidelijkheid zal geven over het al dan niet kwalificeren van projecten. Daarnaast is de inhoud van de tabel afgestemd met de FEZen van betreffende departementen.