

Vergaderjaar 2023–2024

21 501-07

Raad voor Economische en Financiële Zaken

Nr. 2034

**BRIEF VAN DE MINISTERS VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN
KLIMAAT EN VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 april 2024

Hierbij bieden wij u, mede namens de Minister van Financiën, het Nationaal Hervormingsprogramma (NHP) 2024 aan. In het NHP rapporteert het kabinet over de voortgang en implementatie van voorgenomen hervormingen en investeringen, in reactie op het landenrapport en de landspecifieke aanbevelingen van het voorgaande jaar in het kader van het Europees Semester. Het Europees Semester is de jaarlijkse coördinatiecyclus van economisch-, begrotings- en werkgelegenheidsbeleid in de Europese Unie. In het NHP inclusief aanhangende bijlagen wordt ook gerapporteerd over de voortgang van het Nederlandse Herstel- en Veerkrachtplan (HVP). Net als in voorgaande jaren is de sociale partners de gelegenheid geboden te reageren op het NHP. Deze reactie vindt u ook bijgevoegd. Het kabinet hecht aan de betrokkenheid van belanghebbenden en medeoverheden in de totstandkoming en uitvoering van beleid, waaronder het HVP. Waar het NHP rapporteert over het kabinetsbeleid, lichten de sociale partners in een eigen reactie hun bijdrage aan de Europese doelstellingen toe.

Dit zal de laatste Semestercyclus zijn waarin lidstaten een NHP dienen op te stellen. Op 10 februari jl. is er namelijk een politiek akkoord bereikt door de Raad van de Europese Unie en het Europees Parlement over de herziening van het Europees begrotingsraamwerk, waarover uw Kamer op 26 februari jl. is geïnformeerd¹. Het NHP (als ook het Stabiliteitsprogramma) komt te vervallen wanneer de nieuwe regels in werking treden. In plaats daarvan stellen alle lidstaten onder het herziene raamwerk meerjarenplannen op, bestaande uit een meerjarig uitgavenpad, hervormingen en investeringen. In het akkoord is afgesproken dat lidstaten jaarlijks rapporteren over de voortgang van hun plan. In het licht van dit akkoord heeft de Commissie de EU-lidstaten de ruimte geboden om dit jaar een lichtere versie van het NHP in te dienen. De Commissie heeft aangegeven dat lidstaten dit jaar nog wel een NHP (en Stabiliteits-

¹ Kamerstuk II 21 501-07, nr. 2009

programma) moeten indienen, zoals wordt vereist onder het huidige Stabiliteits- en Groeipact. Bijgevoegde NHP is dan ook een kortere versie dan het NHP uit 2023.

Herstel- en Veerkrachtplan

Middels het NHP informeert het kabinet u tevens over de voortgang van het Nederlandse HVP. De rapportage over het HVP vindt halfjaarlijks plaats en ziet toe op de voortgang van de mijlpalen en doelstellingen tot en met het eerste kwartaal van 2025.

Zoals uw Kamer in het NHP kan lezen, loopt de implementatie van de mijlpalen en doelstellingen over het algemeen voorspoedig. Tegelijkertijd bestaat er een risico dat sommige mijlpalen en doelstellingen niet of met vertraging behaald zullen worden. De mijlpalen en doelstellingen uit het HVP zijn opgedeeld in vijf tranches, ook wel bekend als betaalverzoeken. De mijlpalen en doelstellingen die gepland staan tot en met het eerste kwartaal van 2025 vallen grotendeels in de eerste drie betaalverzoeken. Een betaalverzoek kan pas worden ingewilligd als alle mijlpalen en doelstellingen uit het desbetreffende betaalverzoek zijn behaald, daarom zal de voortgang aan de hand van de betaalverzoeken worden toegelicht.

Eerste Nederlandse betaalverzoek

Het kabinet is voornemens eind mei het eerste Nederlandse betaalverzoek in te dienen waarmee Nederland aanspraak maakt op 1,3 miljard euro aan EU-middelen. De 30 mijlpalen en doelstellingen die onderdeel zijn van dit betaalverzoek zijn volgens het kabinet behaald. De uiteindelijke beoordeling is aan de Europese Commissie. De Commissie kijkt daarbij onder andere of voldoende is onderbouwd dat de mijlpalen inderdaad zijn behaald, in lijn met de afspraken uit het Raadsuitvoeringsbesluit en de Operationele Regelingen², en of de controlemechanismes om ervoor te zorgen dat de middelen correct worden uitgegeven in orde zijn. Ter voorbereiding op de indiening, voert de Auditdienst Rijk (ADR) een audit uit. Bevindingen die daaruit voortkomen, verwerken departementen vóór indiening van het betaalverzoek. Vervolgens zal het kabinet het betaalverzoek formeel indienen bij de Commissie. Na de indiening van het betaalverzoek heeft de Commissie in beginsel twee maanden de tijd om het betaalverzoek te beoordelen. Daarna brengt het *Economic and Financial Committee* (EFC) een opinie uit over de goedgekeurde mijlpalen en doelstellingen, waarna in comitologie zal worden besloten over de uitbetaling.

Vooruitkijken voorbij het eerste betaalverzoek

Gelijktijdig werkt het kabinet aan de voorbereidingen van het tweede betaalverzoek, gepland voor eind 2024, alvorens het derde betaalverzoek zal worden voorbereid. Op dit moment zijn voor deze betaalverzoeken enkele uitdagingen bekend. Hierover wordt gerapporteerd in het NHP.

Ten eerste heeft de Eerste Kamer het wetsvoorstel fiscale klimaatmaatregelen industrie en elektriciteit verworpen, waarmee de vrijstelling van de energiebelasting voor metallurgische en mineralogische procedés niet wordt afgeschaft. Dit raakt aan één van de drie onderdelen van de HVP-afspraken over de structuuraanpassingen in de energiebelasting, opgenomen in mijlpaal 2. Het wetsvoorstel fiscale klimaatmaatregelen glastuinbouw met de afbouwpaden voor het verlaagde tarief voor glastuinbouw en de inputvrijstelling voor elektriciteitsopwekking in de

² Link naar Operationele Regelingen (europa.eu)

energiebelasting is wel aangenomen. De afbouwpaden zijn evenwel onvoldoende om te voldoen aan de eisen in mijlpaal 2. In mijlpaal 2 is namelijk vastgelegd dat de voorgestelde beperking van de inputvrijstelling voor elektriciteitsopwekking per 2025 moet zijn doorgevoerd (in de wet is een afbouwpad tussen 2025 – 2030 vastgelegd) en het verlaagd energiebelastingtarief per 2025 moet worden afgeschaft (in de wet is een afbouwpad tussen 2025 – 2030 vastgelegd). Daarmee wordt met staand beleid thans niet voldaan aan alle drie de elementen van de mijlpaal. Dit is onder meer op 14 februari jl. aan uw Kamer gemeld.³ Het kabinet is hier met de Commissie over in gesprek.

Ten tweede is het wetsvoorstel plan van aanpak witwassen, dat een limiet op contante betalingen bevat controversieel verklaard. In het HVP is opgenomen dat deze maatregel in het eerste kwartaal van 2025 zou zijn uitgevoerd. Het is op dit moment onwaarschijnlijk dat deze planning wordt behaald. In een Kamerbrief van 16 april jl.⁴ heeft het kabinet aangegeven door te willen gaan met het invoeren van een limiet op contante betalingen. Hoewel er dan vertraging optreedt, kan de mijlpaal op deze manier wel worden behaald.

De wet Versterking regie volkshuisvesting zou volgens de planning van het HVP in het eerste kwartaal van 2024 inwerking treden, dit is echter niet gebeurd. Na advisering door de Raad van State is het wetsvoorstel op 7 maart jl. gedeeld met de Tweede Kamer.⁵ De parlementaire behandeling van het wetsvoorstel moet nog plaatsvinden, waardoor er een aanmerkelijk risico is dat de mijlpaal, dat wil zeggen de inwerkingtreding van de wet, nog niet behaald is ten tijde van het tweede betaalverzoek waar deze hervorming onderdeel van uit maakt (gepland voor najaar 2024).

Op 3 april 2023 is de Kamer geïnformeerd over de uitwerking van verschillende wetsvoorstellen die samen de arbeidsmarkt hervormen⁶. Deze wetsvoorstellen zijn in verschillende stadia van uitwerking. Specifiek voor de verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen geldt dat deze, conform de uitgangspunten genoemd in de brief van 3 april 2023, gereed wordt gemaakt voor uitvoeringstoetsen en internetconsultatie. In het HVP is een mijlpaal opgenomen die ziet op de publicatie van deze wetgeving in het Staatsblad. De deadline voor deze mijlpaal is het eerste kwartaal 2025.

Zoals aangegeven in de brief van 3 april 2023, sluit de uitwerking van de AOV voor zelfstandigen zo veel mogelijk aan bij het advies van de Stichting van de Arbeid «Keuze voor zekerheid». Wij streven daarbij hetzelfde uitgangspunt na: om zelfstandigen een adequate inkomensbescherming bij arbeidsongeschiktheid te bieden. Bijkomende voorwaarden bij de uitwerking zijn dat de verzekering uitlegbaar, uitvoerbaar en betaalbaar is, en tijdig kan worden ingevoerd. In de genoemde brief is toegelicht op welke punten in de uitwerking wordt afgeweken van het advies van de Stichting, in overleg met sociale partners en zelfstandigenorganisaties, als gevolg van toetsing aan deze voorwaarden.

In de uitwerking van het wetsvoorstel zijn verschillende arbeidsongeschiktheidscriteria – criteria die bepalen wanneer er recht is op een uitkering – geïdentificeerd en van een pre-uitvoeringstoets door UWV voorzien. Daaruit komt naar voren dat de variant die het recht op uitkering baseert op het wel of niet op WML-niveau functies kunnen uitvoeren,

³ Kamerstuk II 36 418, nr. 132

⁴ Kamerstuk II 31 477, nr. 98

⁵ Kamerstuk II 36 512, nr. 5

⁶ Kamerstuk II 29 544, nr. 1176

beter scoort op uitvoerbaarheid, uitlegbaarheid en betaalbaarheid.⁷ Na overleg met sociale partners en zelfstandigenorganisaties heeft het kabinet besloten deze variant op te nemen in het wetsvoorstel. Deze variant moet nog in het voorstel worden verwerkt. Dit zorgt voor vertraging in het proces richting uitvoeringstoetsen en internetconsultatie en ten opzichte van het eerder aan uw Kamer gecommuniceerde tijdsplan. Vanzelfsprekend wordt nader ingegaan op de verdere inhoudelijke en uitvoeringstechnische overwegingen bij de indiening van het voorstel. Beoogde uitvoerders dienen daarbij ook afdoende tijd te krijgen voor het toetsen van de uitvoerbaarheid van het voorstel. Door het bovenstaande is er een aannemelijk risico ontstaan dat de HVP-deadline voor de publicatie van de wetgeving niet gehaald gaat worden. Het kabinet spant zich in om het proces te versnellen om de mijlpaal alsnog op tijd te behalen.

Daarnaast is er een aannemelijk risico dat de HVP-deadline (eerste kwartaal van 2025) voor de publicatie van de Wet VBAR (Verduidelijking Beoordeling Arbeidsrelaties en Rechtsvermoeden) in het staatsblad om schijnzelfstandigheid aan te pakken niet gehaald gaat worden. De grote hoeveelheid reacties op de internetconsultatie vraagt om een nauwkeurige beoordeling. Ook hier geldt dat het kabinet zich inspant om het proces te versnellen om de mijlpaal alsnog op tijd te behalen. Inwerkingtreding per 1 januari 2026 lijkt in beginsel wel haalbaar.

Dan zijn er nog een aantal maatregelen waarbij er vertraging is opgelopen wegens uitdagingen in de uitvoering. Het gaat hier om de mijlpalen en doelstellingen omtrent European Rail Traffic Management System (ERTMS) waarover u ook in de vorige rapportage bent geïnformeerd.⁸ Het programma Grensverleggende IT (GrIT) wordt momenteel herijkt.⁹ Er wordt onderzocht of dit effect heeft op de HVP-mijlpalen en doelstellingen.

Mogelijke gevolgen

Gedurende de looptijd van de HVF (tot eind 2026) kan het voorkomen dat bepaalde mijlpalen en doelstellingen niet haalbaar blijken. In een dergelijk geval kan een EU-lidstaat een verzoek tot wijziging van zijn HVP indienen bij de Europese Commissie. Conform artikel 21 van de HVF-verordening is een dergelijke wijziging echter alleen mogelijk als er sprake is van objectieve omstandigheden.

Indien mijlpalen en doelstellingen uit het HVP niet (volledig en tijdig) worden behaald, en niet kunnen worden gewijzigd op grond van objectieve omstandigheden, zal dit financiële gevolgen hebben in de vorm van een korting op de te ontvangen middelen. Deze korting kan van miljoenen euro's oplopen tot aan 600 miljoen euro per niet (volledig en tijdig) behaalde mijlpaal of doelstelling, afhankelijk van het belang dat de Europese Commissie aan de tekortkoming hecht. De Europese Commissie volgt hierbij de kortingsmethodiek waarover uw Kamer onder meer bij de Miljoenennota 2024 is geïnformeerd.¹⁰ In comitologie zal uiteindelijk worden besloten over het concept uitvoeringsbesluit waarin de

⁷ Zie het Eindrapport van de Onafhankelijke Commissie Toekomst Arbeidsongeschiktheidsstel, *Toekomst van het arbeidsongeschiktheidsstelsel*, p. 34.

⁸ Kamerstuk II 21501-07, nr. 1980

⁹ Kamerstuk II 35 728, nr. 11

¹⁰ 2.6.4 Herstel- en Veerkrachtplan | Ministerie van Financiën – Rijksoverheid (rijksfinancien.nl)

Commissie aangeeft welke mijlpalen en doelstellingen zijn behaald en wat de hoogte is van de uitbetaling¹¹.

Daarnaast is het mogelijk dat het Nederlandse plan bij uitblijven van hervormingen of belangrijke investeringen niet meer voldoet aan de strikte eisen die wettelijk zijn vastgelegd in de HVF-verordening. Het gaat dan met name om de eis dat een significant deel van de relevante landspecifieke aanbevelingen (LSA) adequaat dient te zijn geadresseerd. Dit geldt voor Nederland voor maatregelen op het gebied van onder andere arbeids- en woningmarkt, pensioenen, digitalisering en klimaat. Als deze maatregelen, zoals bijvoorbeeld »Regie op de aanbodzijde van de woningmarkt« of »AOV ZZP« en «Aanpak schijnzelfstandigheid», niet worden doorgevoerd, is het vrijwel zeker dat de desbetreffende LSA niet adequaat gedekt wordt en het Nederlandse HVP niet meer aan de Europese vereisten zou voldoen. In een dergelijk situatie staat of de gehele voor Nederland gereserveerde 5,4 miljard euro onder druk of er zal een toereikend alternatief moeten worden ingediend in de vorm van een aanpassing van het HVP waardoor de LSA opnieuw adequaat wordt afgedekt.

Actualisatie honderd grootste eindontvangers HVP-gelden

Naast de rapportage over de voortgang op de mijlpalen en doelstellingen zal het kabinet in lijn met de HVF-verordening voor eind april een geactualiseerd overzicht publiceren met de gegevens van de grootste 100 eindontvangers, te raadplegen via rijksoverheid.nl.¹² Hiermee beoogt de verordening actieve publieke verantwoording en transparantie over de middelen vanuit de HVF te realiseren.

Tot slot

Het kabinet is aanhoudend gemotiveerd om samen met de uitvoerders, de beide Kamers en de Europese Commissie het Nederlandse HVP uit te voeren en zo de volledige 5,4 miljard euro aan EU-middelen in te kunnen zetten voor belangrijke investeringen in Nederland. De Kamer zal wederom worden geïnformeerd bij het indienen van een betaalverzoek en halfjaarlijks over de algemene voortgang.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
M.A.M. Adriaansens

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
C.E.G. van Gennip

¹¹ Comitologie verwijst naar de procedure waarin de Commissie haar concept uitvoeringsbesluit voorlegt aan het comitologiecomité. Dit comité bestaat uit vertegenwoordigers van de lidstaten en wordt voorgezeten door de Commissie. In dit geval brengt het comité advies uit over het concept uitvoeringsbesluit en besluit zij per gekwalificeerde meerderheid. Indien het advies positief is wordt het uitvoeringsbesluit vastgesteld. Indien het advies negatief is kan de Commissie het uitvoeringsbesluit niet vaststellen, zij kan dan binnen twee maanden een geamendeerde versie bij hetzelfde comité indienen.

¹² Top-100 eindontvangers HVP | Publicatie | Rijksoverheid.nl