EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 8.9.2022
SWD(2022) 292 final

# WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

## Analyse van het herstel- en veerkrachtplan van Nederland

***bij het***

## Voorstel voor een UITVOERINGSBESLUIT VAN DE RAAD

## betreffende de goedkeuring van de beoordeling van het herstel- en veerkrachtplan voor Nederland

{COM(2022) 469 final}

1. Samenvatting ..... 2
2. Uitdagingen op het gebied van herstel en veerkracht: situering ..... 6
2.1. Macro-economische vooruitzichten ..... 6
2.2. Uitdagingen in verband met duurzame groei, cohesie, veerkracht en beleid voor de volgende generatie ..... 7
2.3. Uitdagingen in verband met de groene en de digitale transitie ..... 9
3. Doelstellingen, structuur en governance van het plan ..... 16
3.1. Algemene strategie van het plan ..... 16
3.2. Uitvoeringsaspecten van het plan ..... 19
4. Samenvatting van de beoordeling van het plan ..... 23
4.1. Alomvattende en voldoende evenwichtige reactie op de economische en sociale situatie ..... 23
4.2. Verband met landspecifieke aanbevelingen en het Europees semester ..... 28
4.3. Groeipotentieel, het scheppen van banen en economische, institutionele en sociale veerkracht, Europese pijler van sociale rechten, verzachting van de gevolgen van de crisis, en sociale territoriale cohesie en convergentie ..... 34
4.4. Het beginsel "geen ernstige afbreuk doen" ..... 42
4.5. Groene transitie ..... 44
4.6. Digitale transitie ..... 48
4.7. Blijvend effect van het plan ..... 51
4.8. Mijlpalen, streefdoelen, monitoring en uitvoering ..... 53
4.9. Kostenberekening ..... 55
4.10. Controles en audits ..... 58
4.11. Coherentie ..... 61
Bijlage: Tabel – Klimaat en digitale tagging ..... 63

## 1. SAMENVATTING

**De Nederlandse economie heeft zich snel hersteld van de COVID-19-pandemie, hoewel er nieuwe tegenwind op komst is en er structurele uitdagingen blijven bestaan.** In 2020 kende de economische activiteit, in vergelijking met andere EU-lidstaten, een relatief kleine krimp met een daling van het bbp met 3,8 %. In 2021 herstelde de economie zich snel tot het niveau van vóór de pandemie, met een bbp-groei van 4,9 %. Het herstel van de wereldhandel resulteerde in een sterke uitvoer en een aanzienlijke bijdrage aan de bbp-groei. Na een sterke bbp-groei in 2021 wordt de Nederlandse economie echter geconfronteerd met nieuwe tegenwind. De Russische invasie van Oekraïne heeft de grondstofprijzen verder doen stijgen en heeft geleid tot verdere verstoringen van de toeleveringsketen.

**De Nederlandse regering heeft begin 2022 aanzienlijke uitgavenverhogingen aangekondigd om de belangrijkste structurele uitdagingen aan te pakken.** In 2020 bedroeg het overheidstekort 3,7 % van het bbp als gevolg van de hoge uitgaven voor gezondheidszorg in verband met de COVID-19-pandemie en voor steunmaatregelen om de werkgelegenheid te beschermen en de koopkracht van huishoudens op peil te houden. In 2021 daalde het tekort als percentage van het bbp tot onder de EU-drempel van 3 %. De komende vier jaar wil de regering de uitgaven verhogen met 79 miljard EUR (9,2 % van het bbp van 2021) om uitdagingen als de klimaatverandering, biodiversiteit en waterbeheer, de stijgende energieprijzen en het ontoereikende woningaanbod aan te pakken.

**Het budget van het Nederlandse herstel- en veerkrachtplan bedraagt naar schatting 4,7 miljard EUR.** Dit moet worden gefinancierd met niet-terugbetaalbare financiële steun uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit[1], waarbij een maximale financiële bijdrage van 4,7 miljard EUR aan Nederland wordt toegewezen. Het land heeft geen leningen in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit aangevraagd. Het plan is goed afgestemd op het regeerakkoord 2021-2025 van de Nederlandse regering en andere sectorale strategische documenten. Een belangrijk aandachtspunt van het plan is de groene en de digitale transitie, met maatregelen om de energie-efficiëntie te verbeteren, hernieuwbare energie te ontwikkelen, vervoer en mobiliteit duurzamer te maken en bedrijven te ondersteunen bij de dubbele transitie. Het plan omvat maatregelen om de werking van de woningmarkt te verbeteren, de arbeidsmarkt te hervormen, de overeengekomen hervorming van het pensioenstelsel uit te voeren en de relevantie van het onderwijs- en opleidingsstelsel voor de arbeidsmarkt te vergroten, met name wat groene en digitale vaardigheden betreft. Het herstel- en veerkrachtplan bevat ook maatregelen om de veerkracht en toegankelijkheid van het gezondheidsstelsel te verbeteren en agressieve fiscale planning en witwassen aan te pakken. Gelijke kansen en sociale en territoriale samenhang zijn belangrijke horizontale thema's in het plan.

**Het herstel- en veerkrachtplan bevat adequate maatregelen om de belangrijkste uitdagingen waarmee Nederland wordt geconfronteerd, te helpen aanpakken.** De uitdagingen die in de recentste landspecifieke aanbevelingen worden genoemd, hebben betrekking op de volgende brede beleidsterreinen: de groene transitie en de digitale transformatie, de bevoordeling van schulden van huishoudens, de arbeidsmarkt, de pensioenen, onderwijs en bij- en omscholing, het versterken

[1] Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad van 12 februari 2021 tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit

van de openbare gezondheidszorg en de pandemieparaatheid en het aanpakken van agressieve fiscale planning en witwassen. Het Nederlandse herstel- en veerkrachtplan omvat een reeks elkaar versterkende hervormingen en investeringen die naar verwachting in verschillende mate zullen bijdragen tot een doeltreffende aanpak van de vastgestelde uitdagingen, evenredig met de schaal en omvang van het herstel- en veerkrachtplan en de financiële toewijzing ervan. Het plan is in overeenstemming met de uitdagingen en prioriteiten die in de recentste aanbeveling voor de eurozone[2] zijn vastgesteld.

**In het herstel- en veerkrachtplan komen de zes beleidspijlers als bedoeld in artikel 3 van Verordening (EU) 2021/241 tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit (hierna de "RRF-verordening") uitgebreid aan bod, met een passend algemeen evenwicht tussen de pijlers.** Het plan volgt een alomvattende aanpak om het herstel en de potentiële groei te ondersteunen en tegelijkertijd de sociaal-economische en institutionele veerkracht te verbeteren. In het plan wordt in detail uiteengezet hoe de zes componenten ervan de zes pijlers aanpakken, waarbij de nadruk ligt op de groene transitie, de digitale transitie, het menselijk kapitaal en het vergroten van de brede veerkracht van de Nederlandse economie, met name door de integriteit van het financiële stelsel te waarborgen en de werking van de woningmarkt te verbeteren.

**De in het Nederlandse herstel- en veerkrachtplan voorgenomen maatregelen zullen naar verwachting een aanzienlijk effect hebben op het groeipotentieel van de economie en op de economische, sociale en institutionele veerkracht.** Maatregelen ter bevordering van een groene en digitale economie zullen naar verwachting een positief effect hebben op het groeipotentieel en het scheppen van banen. Door de ontwikkeling van groene en digitale vaardigheden en steun aan bedrijven en sectoren om zich aan te passen aan de digitale transitie en deze te stimuleren, alsook programma's voor de ontwikkeling van groene technologie, zal het plan naar verwachting het economische groeipotentieel van Nederland en zijn economische veerkracht bevorderen. Maatregelen ter ondersteuning van de arbeidsmarkt en het verwerven van vaardigheden moeten de groene en de digitale transitie alsook de sociale veerkracht ondersteunen, terwijl het aanpakken van agressieve fiscale planning en het versterken van het kader voor de bestrijding van witwassen moeten bijdragen tot een grotere institutionele veerkracht. Voorts wordt verwacht dat elk van de componenten van het plan de sociale en/of territoriale cohesie zal versterken.

**In het herstel- en veerkrachtplan worden arbeidsmarkt- en woningmarkthervormingen, hervormingen op het gebied van onderwijs en hervormingen voor de digitale transitie voorgesteld, die naar verwachting zullen bijdragen tot de economische en sociale cohesie van Nederland.** De sociale cohesie zal worden ondersteund door maatregelen op het gebied van huisvesting, gezondheidszorg, sociale bescherming van zelfstandigen en bevordering van digitale vaardigheden. Sommige van deze hervormingen zullen gepaard gaan met investeringen die naar verwachting zullen bijdragen tot de uitbreiding van het woningaanbod, de capaciteit van de intensieve zorg en de verwerving van vaardigheden via onderwijs en opleiding, en aldus zullen bijdragen tot de sociale cohesie.

**De groene transitie is een belangrijke prioriteit van het Nederlandse herstel- en veerkrachtplan.** De maatregelen in het plan zullen naar verwachting bijdragen tot de decarbonisatie- en energiedoelstellingen van Nederland, zoals vastgesteld in het Integraal Nationaal Energie- en Klimaatplan 2021-2030, en zijn belangrijke stappen om tegen 2050

[2] Aanbeveling van de Raad van 5 april 2022 over het economisch beleid van de eurozone 2022/C 153/01

klimaatneutraliteit te bereiken. Ten minste 47,8 % van de financiële bijdrage zal naar verwachting gaan naar maatregelen ter ondersteuning van doelstellingen op het gebied van klimaatverandering. Specifieke hervormingen en investeringen op het gebied van klimaatactie omvatten aanzienlijke inspanningen ter ondersteuning van de uitrol van hernieuwbare energiebronnen, de ontwikkeling van een functionele waterstofinfrastructuur, de aanpassing van woonwijken aan de gevolgen van de klimaatverandering, de verbetering van de energie-efficiëntie in de gebouwde omgeving, de uitrol van klimaatvriendelijke mobiliteitsoplossingen, het herstel van de biodiversiteit in natuurlijke habitats en de overgang naar duurzame landbouw. Geen van de maatregelen in het Nederlandse plan zal naar verwachting ernstige afbreuk doen aan het milieu.

**De maatregelen ter ondersteuning van digitale doelstellingen vertegenwoordigen 25,6 % van de totale toewijzing van het plan, berekend volgens de methode van bijlage VII bij Verordening (EU) 2021/241.** De bijdrage van het Nederlandse herstel- en veerkrachtplan aan de digitale transitie is gericht op het versnellen van de digitale transformatie. De uitvoering van het plan moet bijdragen tot duurzame economische groei op lange termijn en technologische innovaties, met investeringen in digitale technologieën, infrastructuur en processen. Het plan zal naar verwachting ook het potentieel van artificiële intelligentie maximaliseren en tegelijkertijd specifieke knelpunten wegnemen. Investeringen in verband met kwantumcomputing zullen specifiek start-ups ondersteunen en zullen naar verwachting leiden tot vooruitgang op het gebied van onderzoek en ontwikkeling, netwerken en detectie. Ook andere aspecten van de digitale transitie komen in het plan in verschillende mate aan bod. Dit omvat met name de ondersteuning van duurzame mobiliteit door de signaleringssystemen op het snelwegennet van het land te verbeteren en belangrijke logistieke processen te digitaliseren. Op institutioneel vlak bevat het plan maatregelen om het strafrechtstelsel te digitaliseren, de interne IT-systemen van de overheid te verbeteren en de openbare instellingen transparanter te maken.

**De in het herstel- en veerkrachtplan beoogde maatregelen zullen naar verwachting een blijvend effect hebben op de economie en de instellingen.** Met name de beoogde maatregelen ter bevordering van de dubbele transitie zullen naar verwachting een positief effect hebben op de veerkracht, het groeipotentieel en de economische transformatie, door een efficiënter openbaar bestuur, innovatie, productiviteitsgroei en banencreatie. Dit omvat met name investeringen die gericht zijn op de uitrol van digitale oplossingen in de vervoerssector, investeringen in AI-technologie en hervormingen ter bevordering van digitale overheidsdiensten. Maatregelen ter bevordering van energie-efficiëntie en van de ontwikkeling en toepassing van innovatieve groene technologieën, alsook maatregelen die regelgevingsbelemmeringen voor investeringen in hernieuwbare energie verminderen, zullen naar verwachting particuliere investeringen vrijmaken. Daarnaast wordt verwacht dat maatregelen in verband met (digitale) vaardigheden verandering zullen brengen in het onderwijs- en opleidingsbeleid en de dubbele transitie zullen ondersteunen.

**De mijlpalen en streefdoelen van het Nederlandse plan zijn over het algemeen gelijkmatig over de uitvoeringsperiode verdeeld, weerspiegelen adequaat het algemene ambitieniveau van het plan en lijken realistisch.** Er zij op gewezen dat de uitvoering van een aantal belangrijke hervormingen pas voor 2025 of 2026 is gepland en dat sommige van de grootste investeringen, bijvoorbeeld op het gebied van windenergie en de woningmarkt, naar verwachting pas in 2025 en 2026 hun volle effect zullen sorteren. De uitvoering van de 49 maatregelen in het plan wordt gevolgd via 127 mijlpalen en streefcijfers. De mijlpalen en streefdoelen vormen de belangrijkste elementen van de maatregelen en zijn noodzakelijke stappen voor de uitvoering ervan.

**Het plan omvat adequate audit- en controleregelingen.** De regelingen in het herstel- en veerkrachtplan om corruptie, fraude en belangenconflicten bij het gebruik van de in het kader van de faciliteit verstrekte middelen te voorkomen, op te sporen en recht te zetten, met inbegrip van de regelingen ter voorkoming van dubbele financiering uit de faciliteit en andere programma's van de Unie, worden als toereikend beoordeeld mits vóór de indiening van het eerste betalingsverzoek vooraf bepaalde mijlpalen zijn bereikt.

**De door Nederland verstrekte motivering voor het bedrag van de geraamde totale kosten van het herstel- en veerkrachtplan is in grote lijnen redelijk en aannemelijk.** Nederland heeft individuele kostenramingen verstrekt voor alle investeringen die in het herstel- en veerkrachtplan zijn opgenomen. Voor de grote meerderheid van de individuele kostenramingen zijn de berekeningen achter de kostenramingen alomvattend en gebaseerd op deugdelijke onderliggende aannames. De kostenramingen worden gestaafd met referentiekosten voor de belangrijkste kostenfactoren, die met bewijsmateriaal worden gestaafd en in overeenstemming zijn met vergelijkbare investeringen. Voor sommige maatregelen zijn de berekeningen van en het verband tussen de kosten en de rechtvaardiging ervan echter niet geheel duidelijk. Al met al blijkt uit de beoordeling van de kostenramingen en de bijbehorende bewijsstukken dat de kosten in redelijke mate gerechtvaardigd en redelijk zijn. Het plan bevat enkele terugkerende kosten, zoals personeelskosten en onderhoudskosten, die essentieel zijn voor het welslagen van de onderliggende hervorming of investering en die geen grote last leggen op de nationale begroting (de meeste zijn tijdelijk en de niet-tijdelijke kosten leiden tot beperkte kosten voor de toekomst), waardoor zij alle naar behoren gerechtvaardigd en aanvaardbaar zijn. Tot slot zijn de geraamde totale kosten van het herstel- en veerkrachtplan in overeenstemming met het kostenefficiëntiebeginsel en staan zij in verhouding tot het verwachte nationale economische en sociale effect.

**Het herstel- en veerkrachtplan vertoont samenhang binnen elke component en toont thematische onderlinge verbanden en synergieën tussen de verschillende componenten.** Het door Nederland gepresenteerde herstel- en veerkrachtplan is opgebouwd rond zes coherente componenten die de gemeenschappelijke doelstellingen ondersteunen, namelijk het stimuleren van het herstel van de Nederlandse economie, het bijdragen aan de dubbele transitie en het vergroten van de veerkracht van het land. De componenten van het plan zijn samenhangend, met consistente hervormingen en investeringen die elkaar versterken. De componenten weerspiegelen de algemene ambitie van het plan om het herstel van de COVID-19-crisis aan te grijpen om vooruitgang te boeken met de dubbele transitie. De componenten 2 en 3 inzake de digitale transitie en de huizenmarkt dragen ook bij tot de groene transitie. Maatregelen om de digitalisering van de Nederlandse economie verder te verbeteren, zijn ook in het hele plan terug te vinden, met name in component 4 inzake onderwijs. Verschillende componenten dragen bij tot meer rechtvaardigheid, sociale cohesie en veerkracht, met name op het gebied van zelfstandig ondernemerschap, onderwijs, agressieve fiscale planning, gezondheid en betaalbare toegang tot huisvesting.

**Tabel 1: Samenvatting van de beoordeling van het Nederlandse herstel- en veerkrachtplan voor de elf criteria die zijn vastgesteld in de RRF-verordening**

| (1) Evenwichtige respons | (2) LSA's | (3) Groei, banen… | (4) "Geen ernstige afbreuk doen" | (5) Groene doelstelling | (6) Digitale doelstelling | (7) Blijvende effecten | (8) Mijlpalen & streefdoelen | (9) Kostenberekening | (10) Controlesystemen | (11) Coherentie |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|

| | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| A | A | A | A | A | A | A | A | B | A | A |

## 2. UITDAGINGEN OP HET GEBIED VAN HERSTEL EN VEERKRACHT: SITUERING

### 2.1. Macro-economische vooruitzichten

**De Nederlandse economie is in 2020 en 2021 veerkrachtig gebleken.** De hoge mate van digitalisering van de economie en de tijdige invoering van steunmaatregelen van de overheid hebben de economische gevolgen van COVID-19-gerelateerde inperkingsmaatregelen verzacht. In 2020 kende de economische activiteit, in vergelijking met andere EU-lidstaten, een relatief kleine krimp met een daling van het bbp met 3,8 %. In 2021 herstelde de economie zich snel tot het niveau van vóór de pandemie, met een bbp-groei van 4,9 %. Het herstel in 2021 was het gevolg van de snelle opleving van de particuliere consumptieve bestedingen naarmate de vaccinatiecampagnes het mogelijk maakten de economie weer open te stellen. De economie profiteerde ook van een opleving van de uitvoer, waarbij de nettohandel een aanzienlijke bijdrage leverde aan de groei van het bbp.

**Verwacht wordt dat de groei in de tweede helft van 2022 en in 2023 gematigd zal zijn omdat de economie met nieuwe tegenwind te kampen heeft.** De Russische invasie van Oekraïne heeft de onzekerheid doen toenemen en heeft geleid tot een verdere stijging van de grondstofprijzen en verdere verstoringen van de toeleveringsketen. Het consumentenvertrouwen is sterk gedaald, terwijl bedrijven worden geconfronteerd met strengere financiële voorwaarden. Verwacht wordt dat de groei van de consumptieve bestedingen in de tweede helft van 2022 en 2023 relatief zwak zal zijn als gevolg van de sterk oplopende inflatie die het besteedbaar inkomen van de huishoudens aantast. Ook de investeringsgroei zal naar verwachting negatief worden beïnvloed doordat de afzwakkende vraag, de aanscherping van de financiële voorwaarden en het tekort aan arbeidskrachten wegen op de investeringsbeslissingen van bedrijven.

**In haar tussentijdse zomerprognose voorspelt de Commissie voor 2022 een bbp-groei van 3,0 %, waarvan 2,2 % een overdracht van 2021 is.** Verwacht wordt dat de groei in 2023 gematigd zal blijven op 1,0 %, ondanks de geplande verhoging van de overheidsconsumptie en -investeringen. Begin 2022 kondigde de Nederlandse regering aan dat zij de uitgaven tijdens haar mandaat met 79 miljard EUR (9,2 % van het bbp van 2021) zou verhogen. Deze extra uitgaven zijn gepland om uitdagingen als de klimaatverandering, de overmatige stikstofdepositie, de stijgende energieprijzen en het ontoereikende woningaanbod aan te pakken.

**De inflatie trok in de tweede helft van 2021 aan (tot 2,8 % voor het jaar) en bleef in 2022 stijgen na de Russische invasie van Oekraïne.** De inflatie in 2022 wordt geraamd op 9,4 %. Vooral de stijging van de gas- en olieprijzen heeft grote gevolgen voor de Nederlandse economie gezien de energiemix, die sterk afhankelijk is van deze twee energiebronnen. Meer dan de helft van de Nederlandse huishoudens heeft echter elektriciteits- en gascontracten met een looptijd van meer dan een jaar, waardoor het effect van de prijsstijgingen op het besteedbaar inkomen tot op zekere hoogte zal worden afgezwakt. Daarnaast heeft de regering maatregelen genomen om de gevolgen van de hogere energieprijzen voor de budgetten van huishoudens te verlichten, onder meer door de belastingen op energie te verlagen. De aanjagers van de inflatie zijn de afgelopen maanden breder geworden, waarbij vooral de voedselprijzen fors zijn gestegen, terwijl ook de

kerninflatie is opgelopen tot ruim boven de 4 %. Verwacht wordt dat de energieprijzen in de loop van 2023 sterker zullen beginnen te dalen, waardoor de inflatie op jaarbasis zou dalen tot 3,3 %.

**De Nederlandse arbeidsmarkt wordt steeds krapper: de werkloosheid blijft afnemen en er zijn veel meer vacatures dan werklozen.** Daardoor hebben werkgevers steeds meer moeite om mensen met de juiste vaardigheden te vinden. De loongroei is achtergebleven bij het economisch herstel in 2021, maar is de afgelopen maanden aan het aantrekken. Gezien de krappe arbeidsmarkt en de hoge inflatie zal de trend van een stijgende nominale loongroei zich naar verwachting in 2022 en 2023 voortzetten.

**In het plan wordt uitgegaan van een bbp-groei van 3,6 % voor 2022 en 1,7 % voor 2023.** Net als de Commissie wordt er in het plan van uitgegaan dat hogere inflatiecijfers, aanhoudende knelpunten in de toeleveringsketen en de toegenomen onzekerheid als gevolg van de Russische invasie van Oekraïne de Nederlandse economie voor uitdagingen zullen stellen. De verschillen tussen de tussentijdse zomerprognose van de Commissie en het macro-economische scenario dat aan het plan ten grondslag ligt, zijn toe te schrijven aan verschillen in de afsluitdatum – waarbij de prognoses die aan het plan ten grondslag liggen, werden afgerond toen met name de inflatievooruitzichten gunstiger waren. Dit resulteert in gunstigere vooruitzichten voor het bbp voor 2022 en 2023.

**Tabel 2: Vergelijking van de macro-economische ontwikkelingen en prognoses**

| | 2019 | 2020 | | 2021 | | 2022 | | 2023 | | 2024 | 2025 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | COM | COM | HVP | COM | HVP | COM | HVP | COM | HVP | HVP | HVP |
| Reëel bbp (% verandering) | 2,0 | -3,9 | -3,8 | 4,9 | 4,8 | 3,0 | 3,6 | 1,0 | 1,7 | 2,0 | 1,7 |
| Werkgelegenheid (% verandering)* | 2,2 | 0,6 | -2,7 | 1,8 | 2,2 | 2,0 | 2,9 | 1,1 | 0,9 | 1,1 | 0,6 |
| Werkloosheidspercentage (%) | 4,4 | 4,9 | 4,9 | 4,2 | 4,2 | 4,0 | 4,0 | 4,2 | 4,3 | 4,4 | 4,4 |
| HICP-inflatie (% verandering) | 2,7 | 1,1 | 1,1 | 2,8 | 2,6 | 9,4 | 5,7 | 3,3 | 2,4 | 2,4 | 2,5 |
| Overheidssaldo (% van het bbp) | -1,7 | -3,7 | -4,2 | -2,5 | -4,4 | -2,7 | -2,5 | -2,1 | -2,3 | -2,5 | -2,9 |
| Brutoschuldquote (% van het bbp) | 48,5 | 54,3 | 54,3 | 52,1 | 55,1 | 51,4 | 53,8 | 50,9 | 53,1 | 52,7 | 53,1 |

*Bronnen: Zomerprognose 2022 van de Commissie voor het reële bbp en de HICP-inflatie en voorjaarsprognose 2022 van de Commissie voor andere variabelen (COM). Herstel- en veerkrachtplan en CPB CEP 2022 (HVP). *De cijfers van de Commissie zijn gebaseerd op de totale werkgelegenheid in voltijdsequivalenten (VTE's), de cijfers van het herstel- en veerkrachtplan op het totale aantal gewerkte uren.*

### 2.2. Uitdagingen in verband met duurzame groei, cohesie, veerkracht en beleid voor de volgende generatie

**Ondanks haar over het algemeen goede prestaties wordt de Nederlandse economie geconfronteerd met een reeks onderling samenhangende uitdagingen.** Nederland behoort tot de meest geavanceerde landen in de EU wat betreft de dynamiek van de bbp-groei, gezonde overheidsfinanciën, levensstandaard, productiviteit en connectiviteit. Niettemin zijn er op verschillende gebieden onderling verweven uitdagingen, met als belangrijkste de arbeidsmarkt en de woningmarkt. Daarnaast zijn structurele hervormingen en doelgerichte investeringen in groene

en digitale infrastructuur en in vaardigheden nodig om bij te dragen tot een duurzamere en inclusievere groei.

**De Nederlandse arbeidsmarkt presteert over het algemeen goed, maar kampt nog steeds met aanzienlijke tekorten aan vaardigheden en arbeidskrachten in veel sectoren.** Het waarborgen van de beschikbaarheid van geschoolde werknemers is een van de grootste uitdagingen voor Nederland, onder meer in de ICT-sector, de bouw en de horeca. Hoewel tekorten al eerder een uitdaging vormden voor de Nederlandse arbeidsmarkt, heeft de COVID-19-pandemie zowel de intensiteit als het effect op andere sectoren vergroot. Dit tekort aan geschoolde werknemers vereist voortdurende investeringen in bij- en omscholing, ook met het oog op de groene en de digitale transitie.

**De algemene prestaties van de arbeidsmarkt zijn goed, met een hoge arbeidsparticipatie en een lage werkloosheid, maar de segmentatie van de arbeidsmarkt blijft voor belangrijke uitdagingen zorgen.** Het hoge niveau van flexibele werkgelegenheid vereist verdere aandacht op het gebied van gelijke kansen op de arbeidsmarkt, billijke arbeidsvoorwaarden en adequate sociale bescherming. Bepaalde groepen (vooral jongeren, lager geschoolden en laaggeschoolden, mensen met een migratieachtergrond of gehandicapten) en zelfstandigen zonder personeel werden tijdens de pandemie het hardst getroffen en zagen hun inkomen (aanzienlijk) dalen. Daarnaast heeft Nederland een hoog percentage vrouwen met een deeltijdbaan (62,5 % in 2021), wat leidt tot een van de grootste loonkloven (en pensioenkloven) tussen mannen en vrouwen in de EU.

**Terwijl het pensioenstelsel goed presteert qua toereikendheid van de pensioenen en budgettaire houdbaarheid, heeft het stelsel van bedrijfspensioenen (tweede pijler) minpunten wat intergenerationele billijkheid, transparantie van pensioenrechten en flexibiliteit betreft.** De pensioenbijdragen van de tweede pijler zijn hoog en er kunnen grote aanpassingen van de bijdragen nodig zijn om onevenwichtigheden in de balansen van pensioenfondsen op te vangen. De grote verplichte spaartegoeden dragen ook bij tot het overschot op de lopende rekening. De uitvoering van de tussen de sociale partners en de regering overeengekomen hervorming van het pensioenstelsel zou de pensioenfondsen schokbestendiger kunnen maken.

**De COVID-19-pandemie heeft het woningtekort verergerd, terwijl verstoringen op de woningmarkt hebben bijgedragen tot de snelle stijging van de huizenprijzen.** Deze stijging van de huizenprijzen werd aangewakkerd door de lage rentetarieven en, in 2021, door het toegenomen budget van huishoudens als gevolg van extra spaargeld dat tijdens de pandemie werd opgebouwd. De hypotheekschuld in Nederland is hoger dan het gemiddelde in de EU-lidstaten, waarbij huishoudens grote bedragen lenen in verhouding tot de waarde van hun nieuwe woning en tot hun inkomen. Deze hoge hypotheekschulden maken huishoudens financieel kwetsbaar voor veranderingen in vastgoedprijzen en rentetarieven. Dit versterkt de cycliciteit van de Nederlandse economie.

**In het kader van de procedure voor macro-economische onevenwichtigheden (PMO) van de Commissie van 2022 zijn twee macro-economische onevenwichtigheden vastgesteld waarmee Nederland wordt geconfronteerd: het hoge schuldniveau van de particuliere sector en het grote overschot op de lopende rekening.**[3] De hoge hypotheekschuld draagt in aanzienlijke mate

[3] Diepgaande evaluatie voor Nederland, SWD(2022) 636 final

bij tot het hoge schuldniveau van de particuliere sector in Nederland. Naast de hypotheekschuld draagt ook de intragroepsschuld van grote multinationals bij tot de grote schuldpositie van de particuliere sector. De andere macro-economische onevenwichtigheid die in het kader van de PMO is vastgesteld, betreft het grote overschot op de lopende rekening, dat met gemiddeld 8,4 % in de afgelopen drie jaar de desbetreffende benchmark (6 % van het bbp) ruimschoots overschrijdt. Vanuit sectoraal oogpunt zijn hoge spaarsaldi en lage binnenlandse investeringen van niet-financiële vennootschappen de belangrijkste structurele aanjagers van het aanhoudend hoge overschot op de lopende rekening.

**De achteruitgang van de onderwijsprestaties en het bestaan van aanzienlijke verschillen in het onderwijsstelsel zijn een punt van zorg in Nederland.** De kloof in onderwijsresultaten als gevolg van de sociaal-economische en migratieachtergrond is groot. Er wordt te weinig geïnvesteerd om de onderwijsstelsels inclusiever te maken en de prestaties ervan te verbeteren, zodat de onderwezen vaardigheden beter aansluiten bij de vaardigheden die de arbeidsmarkt nodig heeft. De COVID-19-crisis heeft het hardst toegeslagen bij kwetsbare groepen die niet over de nodige basis- en beroepsvaardigheden beschikken. Zij heeft de algemene onderwijsresultaten doen dalen, maar heeft ook de reeds grote verschillen in de onderwijsresultaten van kwetsbare lerenden vergroot.

**Het Nederlandse gezondheidsstelsel is er relatief goed in geslaagd de ongekende druk van de pandemie het hoofd te bieden, maar de pandemie heeft ook enkele tekortkomingen aan het licht gebracht.** De crisis heeft aangetoond dat een veerkrachtiger gezondheidsstelsel niet alleen zou helpen om mogelijke toekomstige schokken op te vangen, maar ook om meer structurele uitdagingen, zoals een tekort aan bepaalde gezondheidswerkers, aan te pakken. Hoewel de Nederlandse gezondheidszorg zeer goed presteert wat betreft universele toegang tot hoogwaardige gezondheidszorg tegen redelijke kosten, heeft de COVID-19-pandemie duidelijk gemaakt dat het moeilijk is om e-gezondheidsdiensten te verlenen door een gebrek aan relevante e-gezondheidsinstrumenten[4].

**Nederland behoort tot de landen met de grootste stromen van inkomende en uitgaande buitenlandse directe investeringen ter wereld en is daarom onderhevig aan een hoog witwasrisico**. De Nederlandse regering heeft verschillende maatregelen genomen om misbruik van vennootschaps- en juridische structuren voor witwasdoeleinden tegen te gaan, maar er blijven nog belangrijke uitdagingen bestaan wat de naleving van antiwitwasregelgeving betreft. Nederland wordt genoemd als een van de lidstaten waarvan de belastingregels worden gebruikt door ondernemingen die zich bezighouden met agressieve fiscale planning. De strijd tegen agressieve fiscale planning is essentieel om het Nederlandse belastingstelsel efficiënter en eerlijker te maken.

### 2.3. Uitdagingen in verband met de groene en de digitale transitie

*Groene dimensie*

**Het herstel- en veerkrachtplan moet bijdragen tot de groene transitie en ten minste 37 % van de financiële toewijzing moet bijdragen tot de verwezenlijking van**

**klimaatdoelstellingen**. De maatregelen in het plan moeten bijdragen tot het bereiken van de doelstelling van klimaatneutraliteit tegen 2050 en van de energie- en klimaatdoelstellingen voor 2030, rekening houdend met de nationale energie- en klimaatplannen van de lidstaten. Zij moeten ook bijdragen tot het halen van milieudoelstellingen inzake afval, water, verontreinigingsbeheersing, bescherming en herstel van de biodiversiteit, mariene hulpbronnen en watervoorraden, en moeten de transitie naar duurzame voedselsystemen en, in voorkomend geval, naar een circulaire economie ondersteunen, waarbij ervoor moet worden gezorgd dat niemand achterblijft.

*Broeikasgasemissies*

**Nederland heeft goede vooruitgang geboekt bij het terugdringen van broeikasgasemissies, maar er is meer nodig om de EU-doelstellingen en nationale doelstellingen te halen.** De grootste uitdaging voor Nederland wat betreft het halen van klimaatdoelstellingen houdt verband met de aanwezigheid van relatief grote energie-intensieve industrie- en vervoerssectoren. Naast elektrificatie zullen deze sectoren een beroep moeten doen op andere energiedragers, zoals hernieuwbaar waterstof, om klimaatneutraal te worden. Nederland heeft zijn doelstelling voor 2020 om de emissies in niet onder het EU-emissiehandelssysteem (ETS) vallende sectoren te verminderen, overtroffen met 13 procentpunten (zie tabel 3), al is dit gedeeltelijk toe te schrijven aan het effect van de pandemie en niet zozeer aan structurele verminderingen. Voorts lagen de totale broeikasgasemissies (uitgezonderd landgebruik, verandering in landgebruik en bosbouw (LULUCF) en met inbegrip van de internationale luchtvaart) in 2020 ongeveer 24 % lager dan in 1990. Tegen 2030 zullen de totale broeikasgasemissies met het huidige beleid naar schatting 38 % tot 48 % onder het niveau van 1990 liggen. In het regeerakkoord 2021-2025 van de Nederlandse regering is de ambitie verhoogd en wordt gestreefd naar ten minste 55 %, terwijl ernaar wordt gestreefd de netto-emissies tegen 2030 met 60 % te verminderen ten opzichte van 1990[5].

*Duurzame energie*

**Nederland behoort tot de lidstaten met het laagste aandeel hernieuwbare energie in het bruto binnenlands verbruik.** Fossiele energiedragers vormen nog steeds het grootste deel van de energiemix met 39 % aardolie en aardolieproducten en 44 % aardgas. Daarnaast heeft Nederland een van de grootste verschillen tussen het aandeel hernieuwbare energie in 2020 (14 %) en het EU-streefcijfer voor 2030 (27 %).

**Er zijn een aantal belangrijke uitdagingen bij de verwezenlijking van het volledige potentieel van hernieuwbare energiebronnen op de Noordzee.** Onlangs heeft de regering de doelstelling voor de productie van offshore windenergie verhoogd van 11,5 GW tot 21 GW in 2030. Om deze doelstelling te halen, moeten echter uitdagingen worden overwonnen in verband met de ecologische integratie van offshore windparken in het Noordzeemilieu, het gebruik van de Noordzeeruimte door veel verschillende actoren en de integratie van offshore windparken in het onshore energiesysteem.

[5] Indicatieve doelstelling van 25,4-31 Mton minder emissies tegen 2030.

**Nederland heeft het potentieel om een voortrekkersrol te spelen bij de productie van groene waterstof in Europa, maar de opschaling blijft een uitdaging.** De regering streeft naar een elektrolysecapaciteit van 3-4 GW tegen 2030 en wil deze ambitie verhogen in het licht van het voorstel van de Europese Commissie voor de herziening van de EU-richtlijn hernieuwbare energie en de ambities in de REPowerEU-mededeling[6]. De verwezenlijking van deze doelstelling vereist extra innovatie en meer inspanningen om de kosten in de hele toeleveringsketen, van productie tot opslag tot gebruik, aanzienlijk te verlagen.

**De toenemende capaciteitsbeperkingen in het Nederlandse elektriciteitsnet vertragen de uitvoering van nieuwe onshore hernieuwbare-energieprojecten.** De capaciteitsbeperkingen zijn vooral acuut in de provincies Flevoland, Drenthe en Limburg en er zijn extra investeringen in netwerkinfrastructuur en technisch personeel nodig om de knelpunten in het netwerk weg te werken. Het gebrek aan een voldoende "slim" energienet voor variabele hernieuwbare energie beperkt ook de doeltreffendheid en snelheid van de energietransitie.

**De uitrol van extra capaciteit voor hernieuwbare energiebronnen wordt beperkt door complexe en langdurige administratieve procedures.** De regering heeft de afgelopen jaren al verschillende maatregelen genomen om de vergunningverlening voor energieprojecten te vereenvoudigen, maar er blijven knelpunten, met name op lokaal niveau, om hernieuwbare-energieprojecten goed te keuren gezien de hoge bevolkingsdichtheid.

*Energie-efficiëntie*

**Nederland heeft goede vooruitgang geboekt bij het halen van zijn energie-efficiëntiedoelstellingen, maar de inspanningen moeten worden volgehouden om ervoor te zorgen dat het op koers blijft om zijn doelstellingen voor 2030 te realiseren, met name wat het primaire energieverbruik betreft.** Hoewel het streefdoel voor het eindenergieverbruik voor 2020 gemakkelijk werd gehaald, zou het streefdoel voor het primaire energieverbruik niet zijn gehaald zonder de gevolgen van de COVID-19-pandemie. Ondanks een breed scala aan beleidsmaatregelen en steunprogramma's op het gebied van energie-efficiëntie in alle sectoren, moet erop worden toegezien dat een enge beleidsfocus op broeikasgasemissiereducties de uitvoering van energie-efficiëntiemaatregelen, die vaak de meest kostenefficiënte manier zijn om emissies te verminderen, niet in gevaar brengt, met name in de industrie. Energie-efficiëntie zal ook van cruciaal belang zijn om de verwezenlijking van andere doelstellingen te ondersteunen, met name wat betreft de continuïteit van de gasvoorziening en hernieuwbare energiebronnen[7].

**De CO2-emissies van de gebouwde omgeving zijn tussen 1990 en 2021 aanzienlijk gedaald, maar moeten in een veel sneller tempo worden teruggedrongen om de reductiedoelstelling van 60% tegen 2030 te halen, zoals in het regeerakkoord 2021-2025 van de Nederlandse regering vastgelegd.** Het energieverbruik van gebouwen blijft een belangrijke bron van CO2-emissies in Nederland als gevolg van de verbranding van fossiele brandstoffen voor de opwekking

[6] Mededeling over REPowerEU: een gemeenschappelijk Europees optreden voor betaalbaardere, veiligere en duurzamere energie,
COM(2022) 108 final, (8.3.2022)

[7] Shnapp, S., Paci, D. and Bertoldi, P., Untapping multiple benefits: hidden values in environmental and building policies, EUR 30280 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2020, ISBN 978-92-76-19983-0, doi:10.2760/314081, JRC120683.

van energie en warmte. Daarom zijn extra inspanningen nodig om het energieverbruik van gebouwen te verminderen en alternatieve oplossingen voor energieopwekking te installeren teneinde de CO2-uitstoot door de bebouwde omgeving terug te dringen van de huidige 22 Mton tot de nationale doelstelling van 10 Mton in 2030.

*Biodiversiteit en waterbeheer*

**De overmatige stikstofdepositie in de landbouw is schadelijk voor het milieu: meer dan driekwart van de beschermde habitats en soorten heeft een ongunstige staat van instandhouding.** Het stikstofoverschot in Nederland is vier keer zo groot als het EU-gemiddelde en de ammoniakemissies per hectare behoren tot de hoogste in Europa (60 kg NH3/ha). De stikstofdepositie overschrijdt de drempelwaarden van de nitratenrichtlijn, belemmert de biodiversiteitsdoelstellingen en tast de waterkwaliteit aan. Naar aanleiding van een uitspraak van de Raad van State in 2019 werd er bij de regering op aangedrongen actie te ondernemen om de stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden en omliggende gebieden te verminderen. De uitspraak heeft gevolgen gehad voor bestaande en nieuwe bouwvergunningen, waardoor de bouwactiviteiten in 2020 werden beperkt en onzekerheid werd gecreëerd voor landbouwactiviteiten. Tegen deze achtergrond is het dringend noodzakelijk dat Nederland zijn nitraatactieprogramma aanzienlijk versterkt overeenkomstig de verplichtingen uit hoofde van de nitraatrichtlijn. Er zijn ook extra inspanningen nodig om ervoor te zorgen dat de doelstellingen van de kaderrichtlijn water, Natura 2000 en de wetgeving inzake luchtkwaliteit worden verwezenlijkt.

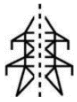
**De overgang naar duurzame landbouw blijft een uitdaging, maar is noodzakelijk om de stikstofdepositie te verminderen.** Nederland is het land met de grootste veedichtheid in de EU en de landbouwsector als geheel is verantwoordelijk voor 45 % van de stikstofdepositie.

*Duurzame mobiliteit*

**Nederland heeft een zeer dynamische uitrol van emissievrije voertuigen en een groot aandeel elektrificatie in zijn spoorwegnet, maar verdere investeringen in duurzame mobiliteit kunnen helpen knelpunten weg te werken.** Nederland loopt voorop bij de uitrol van laadinfrastructuur voor elektrische wegvoertuigen. Daarnaast neemt het land ook het voortouw bij de inspanningen om het vervoer over de binnenwateren koolstofvrij te maken. Tegelijkertijd behoort de Nederlandse spoor- en wegeninfrastructuur tot de meest overbelaste van Europa, vooral door het intensieve gebruik ervan. Met investeringen in duurzame mobiliteitsoplossingen zullen niet alleen vervoersknelpunten worden aangepakt, maar kunnen ook positieve overloopeffecten op de eengemaakte markt worden gerealiseerd, gezien het belang van Nederlandse vervoersknooppunten zoals de haven van Rotterdam en de luchthaven Schiphol.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de doelstellingen, streefcijfers en bijdragen van Nederland in het kader van Verordening (EU) 2018/1999 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 inzake de governance van de energie-unie en van de klimaatactie.

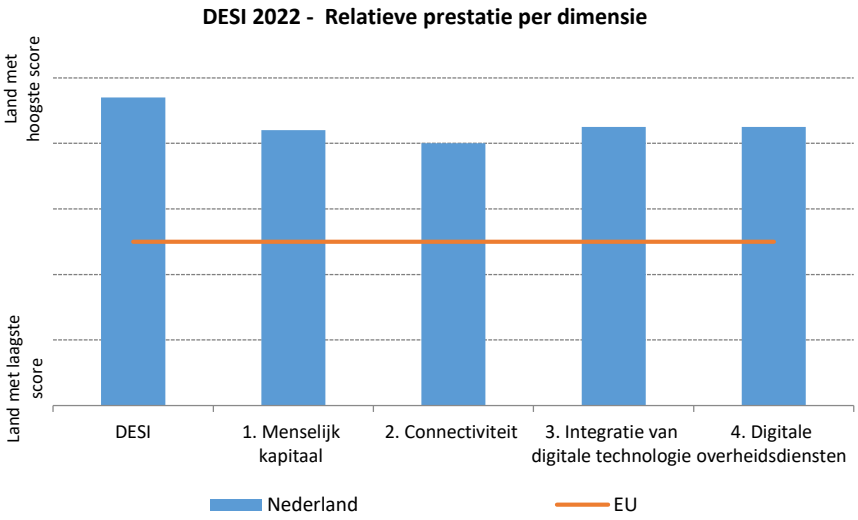
**Tabel 3: Overzicht van de Nederlandse doelstellingen, streefcijfers en bijdragen op het gebied van energie en klimaat**

| | Nationale streefcijfers en bijdragen | Recentste beschikbare gegevens | 2020 | 2030 | Beoordeling ambitieniveau voor 2030 |
|---|---|---|---|---|---|
|   | Bindend streefcijfer voor broeikasgasemissies t.o.v. 2005 in het kader van de verordening inzake de verdeling van de inspanningen (%) | 29 % (proxygegevens 2020) | -16 % (ESD-doelstelling) | -36 % (ESD-doelstelling) | Zoals in ESR |
|  | Nationaal streefcijfer/nationale bijdrage voor hernieuwbare energie: Aandeel energie uit hernieuwbare bronnen in bruto-eindverbruik van energie (%) | 14 % | 14 % | 27 % | Voldoende ambitie |
|  | **Nationale bijdrage energie-efficiëntie:** | | | | |
| | Primair energieverbruik (Mtoe) | 58,42 (2020) | 60,7 | 46,6 | Voldoende ambitie |
| | Eindenergieverbruik (Mtoe) | 45,54 | 52,2 | 43,9 | Bescheiden ambitie |
|  | Niveau elektriciteitsinterconnectiviteit (%) | >15 % | >15 % | 37 % | N.V.T. |

*Bron: Assessment of the final national energy and climate plan of the Netherlands, SWD (2020) 918 final.*

*Digitale dimensie*

**Het herstel- en veerkrachtplan moet bijdragen tot de digitale transitie en ten minste 20 % van de financiële toewijzing moet bijdragen tot de verwezenlijking van digitale doelstellingen.** De maatregelen in het plan moeten onder meer bijdragen tot de digitale transformatie van de economische en de sociale sector (met inbegrip van het openbaar bestuur, de overheidsdiensten, het rechtsstelsel en het gezondheidszorgstelsel). Het doel van de maatregelen in het plan moet zijn om niet alleen het concurrentievermogen maar ook de veerkracht, flexibiliteit en veiligheid van bedrijven en overheidsactoren te verbeteren en tegelijkertijd steeds inclusiviteit te waarborgen.



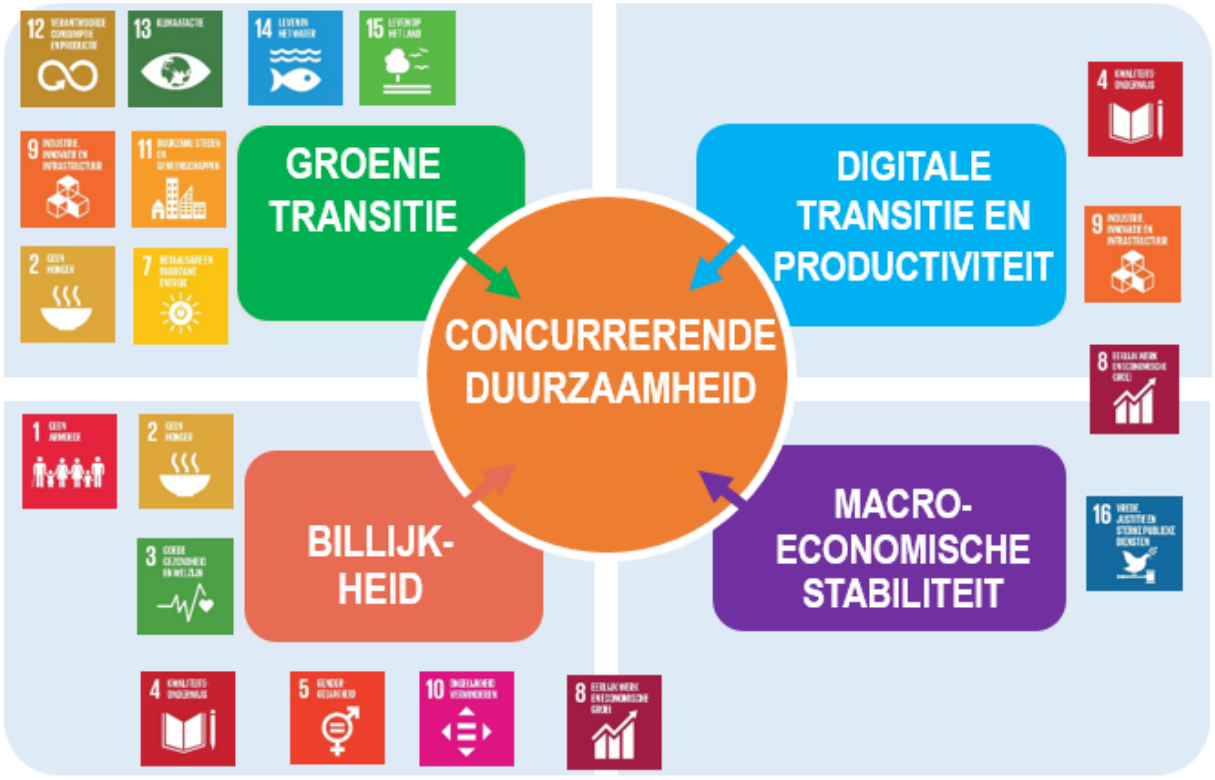

*Opmerking: Het EU-aggregaat heeft betrekking op de EU-27, op basis van het DESI-verslag van 2022*

**Op digitaal gebied is Nederland een van de best presterende landen in de EU.** Het staat op de derde plaats van de EU-lidstaten in de algemene ranglijst van de index van de digitale economie en samenleving (DESI) van 2022. Nederland presteert bijzonder goed op het gebied van de invoering van digitale technologieën door bedrijven en het gebruik van onlinediensten. Het presteert ook goed op het gebied van connectiviteit, met een hoog niveau van dekking op het gebied van 5G en netwerken met zeer hoge capaciteit (very high capacity network - VHCN). Ondanks de hoge 5G-dekking kunnen de kwaliteit, betrouwbaarheid en capaciteit van het Nederlandse 5G-netwerk echter nog worden verbeterd door de toewijzing van de resterende frequenties te versnellen. Bovendien liggen de breedbandprijzen in het land steeds hoger dan het EU-gemiddelde.

**De Nederlandse bevolking heeft over het algemeen een hoog niveau van digitale basisvaardigheden en geavanceerde digitale vaardigheden**. Tegelijkertijd kampt het land echter ook met een aanhoudend tekort aan digitaal geschoolde professionals, onder meer op het gebied van artificiële intelligentie, data en cyberbeveiliging. Het aandeel ICT-specialisten in de beroepsbevolking ligt boven het EU-gemiddelde, maar het aandeel afgestudeerde ICT'ers is het op vier na laagste in de EU. Dit maakt het voor bedrijven nog moeilijker om digitaal gekwalificeerd personeel te vinden. Als gevolg daarvan blijft het percentage bedrijven dat aangeeft moeite te hebben om ICT-vacatures ingevuld te krijgen zeer hoog (71,3 % in vergelijking met gemiddeld 55,4 % in de EU in 2020). Het aandeel vrouwelijke ICT-specialisten is de afgelopen jaren langzaam toegenomen, maar ligt nog steeds iets onder het EU-gemiddelde. Het aanpakken van deze uitdagingen door middel van passende investeringen in onderwijs in digitale vaardigheden en meer in het algemeen in de ontwikkeling van digitale vaardigheden kan ertoe bijdragen dat Nederland zijn positie als digitale leider behoudt.

**Tekstvak 1: Vooruitgang in de richting van de duurzame ontwikkelingsdoelen**

**Overzicht van de duurzameontwikkelingsdoelstellingen en de vier dimensies die ten grondslag liggen aan de jaarlijkse strategie voor duurzame groei**




**De duurzameontwikkelingsdoelstellingen (SDG's) zijn sinds de cyclus van 2020 geïntegreerd in het Europees Semester.** Dit geeft blijk van een sterk engagement voor duurzaamheid bij de coördinatie van het economisch en werkgelegenheidsbeleid in de EU. In die context wordt in dit deel een overzicht gegeven van de prestaties van Nederland met betrekking tot de SDG's met bijzondere relevantie voor de vier dimensies die ten grondslag liggen aan de jaarlijkse strategie voor duurzame groei van 2021 en die van belang zijn voor de herstel- en veerkrachtplannen (groene transitie, billijkheid, digitale transitie en productiviteit, en macro-economische stabiliteit), waarbij wordt aangegeven op welke gebieden investeringen en hervormingen in overeenstemming met de doelstellingen van de faciliteit de verwezenlijking van de SDG's verder kunnen versnellen.

*Groene transitie*

**Nederland presteert zeer goed op verschillende SDG-indicatoren met betrekking tot milieuduurzaamheid (SDG's 2, 9, 11, 12, 13 en 15) en gaat erop vooruit wat betreft de indicator voor betaalbare en schone energie (SDG 7).** Wat de aanpak van "betaalbare en schone energie" (SDG 7) betreft, heeft het land aanzienlijke vooruitgang geboekt met betrekking tot het aandeel hernieuwbare energie in het totale energieverbruik, dat is gestegen van 5,7 % in 2015 tot 14 % in 2020, maar nog steeds onder het EU-gemiddelde (22,1 % in 2020) ligt. Nederland heeft ook vooruitgang geboekt op het gebied van indicatoren als "primair energieverbruik" en "eindenergieverbruik", maar het verbruik blijft hoger dan het EU-gemiddelde. Een verdere

vermindering van de ammoniakemissies door de landbouw zou leiden tot vooruitgang met betrekking tot SDG 2 “Milieueffecten van de landbouwproductie”.

*Billijkheid*

**Nederland scoort over het algemeen hoog op indicatoren die de billijkheid van de samenleving en de economie beoordelen (SDG's 1, 2, 3, 4, 5, 8 en 10).** Het land presteert beter dan het EU-gemiddelde voor de meeste indicatoren met betrekking tot armoede, gezondheid en onderwijs (SDG’s 1, 3 en 4). Het presteert historisch gezien zeer goed op het gebied van economische groei en werkgelegenheid (SDG 8). De arbeidsparticipatie is gestegen van 77,9 % in 2016 tot 81,7 % in 2021, waardoor Nederland een van de best presterende landen in de EU is (EU-gemiddelde: 73,1 % in 2021).

*Digitale transitie en productiviteit*

**Nederland presteert beter dan het EU-gemiddelde op bijna alle indicatoren die verband houden met productiviteit (SDG's 4, 8 en 9).** Zo heeft het land het hoogste percentage mensen met ten minste digitale basisvaardigheden (79 % in 2021, tegenover een EU-gemiddelde van 54 %), en een van de hoogste percentages volwassenen die deelnemen aan onderwijs (SDG 4). Het aandeel huishoudens met toegang tot snel internet in 2021 (90,6 %) ligt ruim boven het EU-gemiddelde (70,2 %) en is aanzienlijk gestegen sinds 2016 (31,2 % in 2016). Nederland heeft zijn O&O-uitgaven opgetrokken van 2,1 % van het bbp in 2015 tot 2,3 % van het bbp in 2020 en zit nu op het EU-gemiddelde (2,3 % in 2020).

*Macro-economische stabiliteit*

**Nederland presteert zeer goed op het gebied van SDG-indicatoren die verband houden met macro-economische stabiliteit (SDG's 8 en 16).** Met name de indicatoren voor “vrede, gerechtigheid en sterke instellingen” (SDG 16) zijn verder verbeterd. Nederland presteert ook beter dan het EU-gemiddelde wat betreft indicatoren die verband houden met werkgelegenheid en fatsoenlijk werk (SDG 8). Hoewel het percentage van de bevolking dat aangifte doet van criminaliteit, geweld of vandalisme is gedaald van 17,4 % in 2014 tot 15,7 % in 2020, ligt het nog steeds boven het EU-gemiddelde (11 % in 2019) (SDG 16).

## 3. DOELSTELLINGEN, STRUCTUUR EN GOVERNANCE VAN HET PLAN

### 3.1. Algemene strategie van het plan

**Het Nederlandse herstel- en veerkrachtplan moet als katalysator fungeren voor duurzamere, slimmere en inclusievere groei, de sociale cohesie versterken en de Nederlandse samenleving weerbaarder maken tegen crises (zoals pandemieën) en de klimaatverandering**. De dimensies van duurzame en veerkrachtige groei vullen elkaar aan in het herstel- en veerkrachtplan. Maatregelen gericht op productiviteitsgroei en macro-economische stabiliteit dragen ook bij tot ecologische duurzaamheid. De Nederlandse bredere hervormings- en investeringsagenda, waartoe ook het herstel- en veerkrachtplan behoort, is in overeenstemming met deze beginselen vormgegeven.

Het herstel- en veerkrachtplan is gestructureerd volgens zes prioriteiten, die de zes pijlers van de RRF-verordening bestrijken. De zes prioriteiten van het Nederlandse herstel- en veerkrachtplan, die in zes componenten worden beschreven, zijn: (1) de groene transitie bevorderen, (2) de digitale

transformatie versnellen, (3) de woningmarkt verbeteren en gebouwen energie-efficiënter maken, (4) de arbeidsmarkt, pensioenen en toekomstgericht onderwijs versterken, (5) de openbare gezondheidszorg en de pandemieparaatheid versterken en (6) agressieve fiscale planning en witwassen aanpakken.

**Tabel 4: Overzicht van de componenten en bijbehorende kosten.**

| **Component** | | **Kosten (in miljoenen EUR)** |
|---|---|---|
| Bevordering van de groene transitie | 1.1 Versnelling van de klimaat- en energietransitie | 1 836 |
| | 1.2 Aanpak van stikstof | |
| Versnelling van de digitale transformatie | 2.1 Bevordering van innovatieve technologieën en digitale vaardigheden | 1 072 |
| | 2.2 Toekomstbestendige mobiliteit | |
| | 2.3 Toekomstbestendige IT in het openbaar bestuur | |
| Verbetering van de woningmarkt en verduurzaming van gebouwen | 3.1 Verbetering van de woningmarkt | 1 387 |
| | 3.2 Verduurzaming van gebouwen | |
| Versterking van de arbeidsmarkt, pensioenen en toekomstgericht onderwijs | 4.1 Versterking van de arbeidsmarkt en een goed pensioen | 241 |
| | 4.2 Toekomstbestendig onderwijs en onderzoek | |
| Versterking van de volksgezondheidssector en de pandemieparaatheid | 5.1 Versterking van de volksgezondheidssector en de pandemieparaatheid | 172 |
| Aanpak van agressieve fiscale planning en witwassen | 6.1 Aanpak van agressieve fiscale planning en witwassen | 0 |
| Totaal | | 4 708 |

De eerste component van het plan is gericht op het **bevorderen van de groene transitie** en het terugdringen van de uitstoot van broeikasgassen en stikstof. Een van de belangrijkste hervormingen in de component, de Energiewet, is voor Nederland van bijzonder belang om te kunnen overstappen op een groenere economie. Deze hervorming gaat vergezeld van fiscale hervormingen op het gebied van energiebelasting, autobelasting, belastingen op CO2-emissies door de industrie en vliegbelasting, die allemaal bedoeld zijn om de vergroening van de economie te stimuleren. De investeringen “Wind op Zee” en “Groenvermogen waterstof” hebben tot doel de productie van duurzamere energie te ondersteunen en het aandeel van energie uit hernieuwbare energiebronnen in Nederland te vergroten. De component omvat ook investeringen om te komen tot duurzamer vervoer door de overgang naar schonere technologie in het vervoer door de lucht en over water te ondersteunen. De component draagt bij tot de vermindering van stikstofemissies door te investeren in natuurherstel en door de sanering van varkenshouderijen te ondersteunen.

De tweede component is gericht op de **versnelling van de digitale transformatie**. Deze component is gericht op innovatie en verbetering van wetenschappelijk onderzoek en omvat een

pakket investeringen ter bevordering van geavanceerde technologieën, zoals kwantumtechnologie en artificiële intelligentie. Verdere digitalisering in het onderwijs en de logistieke sector wordt ondersteund door gerichte investeringen. De component pakt ook de Nederlandse uitdagingen in verband met vervoersknelpunten aan door investeringen in het spoorverkeer (bevordering van de implementatie van het Europees beheersysteem voor het spoorverkeer) en het wegverkeer (verbetering van wegkantstations en slimme mobiliteitsoplossingen) te ondersteunen. Deze investeringen zullen naar verwachting leiden tot meer energie-efficiëntie, veiligheid en digitalisering van de infrastructuur. Daarnaast is het de bedoeling dat de IT-systemen van de overheid worden gemoderniseerd, wat het openbaar bestuur efficiënter, transparanter en toegankelijker zal maken. Om dit mogelijk te maken, omvat de component een hervorming van het openbaar bestuur, de verdere digitalisering van het strafrechtstelsel en de actualisering van de IT-systemen van het ministerie van Defensie.

De derde component heeft tot doel **de woningmarkt te verbeteren en gebouwen energie-efficiënter te maken**. Deze component omvat een pakket hervormingen om de bouw van woningen te versnellen en de woningmarkt eerlijker en toegankelijker te maken voor iedereen. Een eerste hervorming heeft tot doel de sociale huur afhankelijker te maken van het inkomen door hogere huurverhogingen toe te staan voor huurders met een hoger inkomen. Twee fiscale hervormingen zullen de leegwaarderatio[8] in het Nederlandse belastingstelsel verhogen alsook de belastingvrijstelling van schenkingen ter financiering van de aankoop van een woning door jonge mensen. De overige twee hervormingen zullen het woningaanbod bevorderen doordat met provincies en gemeenten bindende overeenkomsten zullen worden gesloten voor de bouw van nieuwe woningen en doordat knelpunten in de plannings- en vergunningsprocedures voor bouwprocessen in Nederland zullen worden weggewerkt. De bouw van nieuwe woningen wordt verder ondersteund door een investering die tot doel heeft gemeenten middelen te verschaffen om investeringen te doen die nodig zijn voordat de bouw van woningen van start kan gaan. Tot slot omvat de component twee investeringen die tot doel hebben bij te dragen tot de energie-efficiëntie van de gebouwde omgeving: een subsidieregeling ter verbetering van de energie-efficiëntie van publiek vastgoed en een investeringssubsidieregeling voor eigenaars van gebouwen voor de uitvoering van energiebesparende maatregelen.

De vierde component is gericht op de **versterking van de arbeidsmarkt, het pensioenstelsel en het onderwijs**. Deze component omvat verscheidene belangrijke hervormingen, zoals de verlaging van de zelfstandigenaftrek, de invoering van een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen en maatregelen om schijnzelfstandigheid aan te pakken (met inbegrip van een wetswijziging om arbeidsverhoudingen beter te definiëren). Het gecombineerde effect van deze maatregelen moet leiden tot een grotere sociale en institutionele veerkracht en moet bijdragen tot een gelijk speelveld voor zelfstandigen en werknemers, waardoor gelijke kansen voor iedereen worden bevorderd. Een andere belangrijke hervorming die in deze component is opgenomen, is de hervorming van het pensioenstelsel die moet leiden tot een adequater en transparanter pensioenstelsel. Er zijn investeringen in menselijk kapitaal gepland om mensen te ondersteunen bij het ontwikkelen van hun loopbaan en het vinden

[8] De leegwaarderatio past de taxatiewaarde van verhuurd onroerend goed aan, waardoor in feite een belastingkorting wordt ingevoerd voor eigenaren van vastgoed dat is gekocht om te worden verhuurd. Een verhoging van de ratio zal de belastingkorting verminderen of geheel doen verdwijnen (aangezien de ratio in de meeste gevallen tot 100 % wordt verhoogd).

van een baan door middel van omscholing, waarmee wordt bijgedragen aan het aanpakken van tekorten op de arbeidsmarkt en tekorten aan vaardigheden en aan het bevorderen van de groene en de digitale transitie. De component is erop gericht onderwijs en onderzoek geschikt te maken voor de toekomst door te investeren in een nationaal onderwijslab en door kwetsbare leerlingen te ondersteunen (door scholen meer financiële middelen te geven om nieuwkomers, laatstejaarsstudenten en online onderwijs te ondersteunen).

De vijfde component is gericht op de **versterking van de sector van de volksgezondheid en de pandemieparaatheid**. Deze component omvat investeringen om het tekort aan personeel in de zorgsector in tijden van een gezondheidscrisis te verminderen en om de intensivecarecapaciteit tijdens de COVID-19-pandemie te vergroten. Daarnaast zijn maatregelen gepland om gezondheidszorg op afstand mogelijk te maken door het gebruik van e-diensten en om de gegevensuitwisseling tussen gezondheidsinstellingen en voor onderzoek te versterken.

De zesde en laatste component is gericht op het **aanpakken van agressieve fiscale planning en witwassen**. Deze component omvat een hervormingspakket ter bestrijding van belastingontwijking. De hervormingen zijn er met name op gericht belastingontwijking aan te pakken door: i) het opleggen van een voorwaardelijke bronbelasting op rente-, royalty- en dividendbetalingen aan begunstigden in laagbelastende jurisdicties, ii) de invoering van een wet die mismatches bij de toepassing van het zakelijkheidsbeginsel tegengaat, iii) het voorkomen van een vrijstelling via een specifieke renteaftrekbeperking, iv) het beperken van liquidatie- en stakingsverliesregelingen en v) het beperken van verliesverrekening. Om beslissende resultaten te bereiken, hebben de maatregelen tegen belastingontwijking tot doel verder te gaan dan de vereisten van de Europese richtlijnen (ATAD1 en ATAD2). Deze component omvat ook een hervorming om witwassen tegen te gaan.

Het tijdschema van het plan is relatief evenwichtig: hervormingen en investeringen zijn redelijk gelijkmatig verdeeld over de RRF-periode.

### 3.2. Uitvoeringsaspecten van het plan

*Samenhang*

**Het plan is afgestemd op belangrijke nationale en Europese programma's en initiatieven**. Het herstel- en veerkrachtplan zorgt voor consistentie en bevordert synergieën met:

- het nationaal klimaatakkoord en nationaal klimaatfonds (punt 2.1);
- de digitaliseringsprioriteiten in het regeerakkoord 2021-2025 van de Nederlandse regering (punt 2.2);
- de Nationale woonagenda (punt 2.3);
- prioriteiten die door de Commissie Regulering van Werk zijn vastgesteld (punt 2.4);
- het Nederlandse gezondheidsbeleid, waarbij prioriteit wordt gegeven aan e-gezondheidszorg en pandemieparaatheid (punt 2.5); en
- het nationale beleid inzake belastingontwijking, overeenkomstig de aanbevelingen van de Adviescommissie belastingheffing van multinationals (punt 2.6).

**Het plan is in grote lijnen in overeenstemming met de uitdagingen en prioriteiten die in de recentste aanbeveling van de Raad betreffende het economisch beleid van de eurozone[9] zijn aangegeven.** Grote investeringen zijn gericht op de groene agenda en de digitale transitie, en ondersteunen aldus begrotingsmaatregelen ten behoeve van investeringen die een duurzaam en inclusief herstel bevorderen, in overeenstemming met de groene en de digitale transitie (aanbeveling 1 voor de eurozone). De hervormingen in het plan die gericht zijn op de aanpak van agressieve fiscale planning en witwassen gaan belastingontwijking en belastingontduiking tegen om eerlijke en efficiënte belastingstelsels te waarborgen (aanbeveling 2 voor de eurozone). Hervormingen en investeringen op het gebied van de arbeidsmarkt en onderwijs zijn bedoeld om de tekorten aan arbeidskrachten tot op zekere hoogte te beperken, bij te dragen tot de bij- en omscholing van de beroepsbevolking en inclusieve hoogwaardige onderwijs- en opleidingsstelsels te versterken (aanbeveling 2 voor de eurozone).

Het instrument voor technische ondersteuning biedt expertise voor de opbouw van capaciteit om het plan uit te voeren op een aantal gebieden die relevant zijn voor de groene en digitale transitie, zoals vervoer en mobiliteit op waterstof en opleiding inzake cyberbeveiliging.

*Administratieve organisatie*

**De programmadirectie van het ministerie van Financiën is verantwoordelijk voor de monitoring en coördinatie van de uitvoering van het plan.** Dit omvat rapportage over de voortgang bij de realisatie van mijlpalen en streefdoelen, monitoring van de uitvoering van de audit- en controlestrategie, kwaliteitscontrole van alle financiële gegevens en indiening van betalingsverzoeken. De programmadirectie is verder verantwoordelijk voor het vroegtijdig identificeren en corrigeren van mogelijke ongewenste ontwikkelingen. Daartoe, maar ook om te zorgen voor samenhang met het gebruik van andere financieringsbronnen van de Unie, staat de programmadirectie in nauw contact met de vakministeries die de leiding hebben bij de uitvoering van specifieke hervormingen en investeringen. De programmadirectie blijft het technische contactpunt voor de Europese Commissie in de uitvoeringsfase van het herstel- en veerkrachtplan.

*Gendergelijkheid*

**Het herstel- en veerkrachtplan bevat maatregelen die Nederland naar verwachting zullen helpen de uitdagingen op het gebied van gendergelijkheid en gelijke kansen voor iedereen aan te pakken.** In het plan worden deze uitdagingen op het gebied van gendergelijkheid beschreven en wordt uitgelegd hoe de hervormingen en investeringen in het plan zullen bijdragen aan de aanpak ervan en aan de verdere verbetering van eerdere verwezenlijkingen, zoals de relatief hoge arbeidsparticipatie van vrouwen. Het plan bevat drie maatregelen op digitaal gebied, namelijk "Quantum Delta NL", "AiNed en Applied AI Learning Communities" en "Nationaal Onderwijslab AI", die onder meer tot doel hebben de participatie van vrouwen in deze sector te vergroten. Gelijke kansen zijn een horizontaal thema in het plan. Maatregelen die erop gericht zijn de arbeidsmarkt te verbeteren door institutionele verschillen, met name tussen zelfstandigen en werknemers, te verkleinen, zullen naar verwachting bijdragen tot meer gelijke kansen voor iedereen. Gelijke kansen zullen naar verwachting ook worden versterkt door investeringen ter

[9] Aanbeveling van de Raad van 5 april 2022 over het economisch beleid van de eurozone (PB C 153 van 7.4.2022, blz. 1)

ondersteuning van onderwijs en toegang tot het arbeidsproces voor jongeren door middel van loopbaanadvies en opleidingsactiviteiten.

*Raadpleging van belanghebbenden*

**Op basis van het kader dat in het regeerakkoord 2021-2025 van de Nederlandse regering van 10 januari 2022 is uiteengezet, werd op 28 maart 2022 een eerste concept van het herstel- en veerkrachtplan gepubliceerd.** Tijdens het daaropvolgende raadplegingsproces werd advies en informatie ingewonnen bij de betrokken belanghebbenden. Dit omvatte vergaderingen met medeoverheden (gemeenten, provincies en waterschappen), sociale partners en organisaties die zich inzetten voor gendergelijkheid en gelijke kansen voor iedereen. Daarnaast werd een internetraadpleging gestart waarbij elke burger zijn mening en input kon geven over het eerste concept van het Nederlandse herstelplan.

**De Nederlandse autoriteiten verklaren in het herstel- en veerkrachtplan dat de vergaderingen met *medeoverheden* waardevol zijn gebleken om te komen tot compromissen wat betreft het beperken van de omvang van het herstel- en veerkrachtplan en dat zij hebben geleid tot evenwichtigere maatregelen op het gebied van de woningmarkt, hernieuwbare energie en energie-efficiëntie.** Tijdens het raadplegingsproces hebben gemeenten en provincies benadrukt hoe belangrijk het is dat zij betrokken worden bij de uitvoering van de hervormingen en investeringen die in het herstel- en veerkrachtplan zijn opgenomen.

**Maatschappelijke organisaties die zich inzetten voor *gendergelijkheid en gelijke kansen*,** hebben benadrukt hoe belangrijk het is dat het positieve of negatieve effect van beleidsinterventies op ongelijkheid tijdens de uitvoeringsfase van het herstel- en veerkrachtplan wordt gemonitord. Sinds de publicatie van het eerste ontwerp van het Nederlandse herstel- en veerkrachtplan is het plan meermaals besproken in de reguliere overlegstructuur tussen de regering (voorgezeten door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid) en de *sociale partners*, wat met name heeft bijgedragen aan de maatregelen voor de arbeidsmarkt, de pensioenhervorming en het onderwijs.

**Van 28 maart 2022 tot en met 6 mei 2022 heeft op de webpagina van de Nederlandse overheid voor officiële internetconsultaties (www.internetconsultatie.nl) een publieke internetconsultatie over het herstel- en veerkrachtplan plaatsgevonden.** Op de socialemediakanalen van het ministerie van Financiën werd deze consultatie onder de aandacht gebracht van belanghebbenden en geïnteresseerden. In totaal zijn 38 reacties op de consultatie ontvangen. De reacties waren afkomstig van een breed scala van (belangen)organisaties die actief zijn op verschillende gebieden, zoals energie, vervoer en ouderenzorg. Het ministerie van Financiën heeft in het Nederlandse parlement een technische briefing over de eerste versie van het plan gehouden, gevolgd door debatten met parlementsleden (zowel in de plenaire vergadering als in de commissie Financiën).

*Grensoverschrijdende of meerlandenprojecten*

**Het plan omvat geen grensoverschrijdende of meerlandenprojecten, maar verscheidene projecten hebben positieve overloopeffecten op andere lidstaten.** Dit geldt met name voor de maatregelen in het kader van de component “groene transitie”, zoals de investering “Luchtvaart in transitie” die de strategisch belangrijke kwestie van de vermindering van de emissies van de luchtvaart aanpakt. Een andere relevante investering betreft het Europees beheersysteem voor het

spoorverkeer (ERTMS) om het Nederlandse systeem in overeenstemming te brengen met de Europese norm voor treinbeveiliging en -besturing.

*Zelfbeoordeling van de beveiliging*

**In overeenstemming met de RRF-verordening werd cyberbeveiliging in het plan aangemerkt als een belangrijk punt van zorg voor één maatregel in het plan (het upgraden van de IT-systemen van het ministerie van Defensie).** In het plan zit geen gedetailleerde zelfbeoordeling van de beveiliging voor deze maatregel, maar wordt bevestigd dat er al geschikte cyberbeveiligingssystemen bestaan en dat de relevante strategieën up-to-date zijn voor de uitvoering van deze investering. Deze specifieke investering omvat het ontwerp van een centrum voor veiligheidsoperaties, met inbegrip van een monitoringsysteem, identificatie- en toegangsbeheer, digitale toegangscontrole en aanvullende beveiligingsmaatregelen voor strikt vertrouwelijke werkzaamheden. Het voldoet aan de NAVO-normen en houdt ook expliciet verband met de open strategische autonomie van de EU door IT-dienstverleners zorgvuldig te kiezen en belangrijke toeleveringsketens te diversifiëren.

In het plan wordt ook verwezen naar de Nederlandse cyberbeveiligingsagenda, die verschillende initiatieven omvat om de economische en maatschappelijke kansen van digitalisering veilig te benutten en de nationale veiligheid in het digitale domein te beschermen.

Het plan bevat geen maatregelen met betrekking tot 5G- en snelle connectiviteit.

*Communicatie*

**Uit het plan blijkt een duidelijk engagement van de autoriteiten om te voldoen aan de communicatievereisten van de RRF-verordening.** Dit betreft met name het openbaar maken van alle informatie over de uitvoering van het plan en het labelen van projecten als gefinancierd door de herstel- en veerkrachtfaciliteit (“gefinancierd door de Europese Unie – NextGenerationEU”).

**In zijn communicatie streeft Nederland ernaar de achtergrond en doelstellingen van de herstel- en veerkrachtfaciliteit alsook de inhoud en het proces van het nationale herstel- en veerkrachtplan beter bekend te maken.** De communicatie zal gericht zijn op wezenlijk betrokken belanghebbenden, zoals de sociale partners, maatschappelijke organisaties, lokale overheden en het grote publiek. Berichten en ontwikkelingen zullen op meerdere kanalen worden geplaatst, zodat ze elkaar versterken:

- De communicatie op sociale media (Twitter, LinkedIn en Instagram) zal worden gericht op het bereiken van het grote publiek en belanghebbenden die bij de inhoud betrokken zijn. Een belangrijke doelstelling van dit engagement is het delen van kennis, bijvoorbeeld tijdens de realisatie van mijlpalen.
- De website www.rijksoverheid.nl/financienEU zal dienen als basisplatform voor alle communicatie over de herstel- en veerkrachtfaciliteit en het Nederlandse herstel- en veerkrachtplan. Deze website zal een aparte pagina bevatten met een lijst van alle officiële documenten, belangrijke ontwikkelingen en resultaten.
- Specifieke (visuele) inhoud zal de komende jaren verder worden ontwikkeld om bij te dragen tot de verwezenlijking van communicatiedoelstellingen.

- Voor alle projecten die via de herstel- en veerkrachtfaciliteit en het Nederlandse herstel- en veerkrachtplan worden gefinancierd, zijn regelingen in de maak om de rol van de EU in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit en NextGenerationEU te vermelden.

**Eenmaal per jaar zullen de resultaten van de communicatie worden gemeten aan de hand van beoordelingen in de media en cijfers op sociale media en de website.** Daarbij zal worden nagegaan in hoeverre de communicatiedoelstellingen worden bereikt en welke aanvullende acties eventueel nodig zijn. Gedurende de uitvoering van het plan zouden de Nederlandse autoriteiten moeten blijven evalueren waarop zij in hun communicatieactiviteiten het accent leggen, en in het bijzonder hoe de samenwerking met de Europese Commissie daartoe kan bijdragen.

*Staatssteun*

**De regels inzake staatssteun en mededinging zijn volledig van toepassing op de maatregelen die door de herstel- en veerkrachtfaciliteit worden gefinancierd.** Middelen van de Unie die beschikbaar worden gesteld via de autoriteiten van de lidstaten, zoals middelen van de herstel- en veerkrachtfaciliteit, worden staatsmiddelen en kunnen staatssteun vormen indien aan alle andere criteria van artikel 107, lid 1, VWEU is voldaan. Wanneer dit het geval is en er sprake is van staatssteun, moeten deze maatregelen worden aangemeld en door de Commissie worden goedgekeurd voordat lidstaten de steun kunnen verlenen, tenzij die maatregelen onder een bestaande steunregeling vallen of voldoen aan de toepasselijke voorwaarden van een groepsvrijstellingsverordening, met name de algemene groepsvrijstellingsverordening (AGVV) waarbij bepaalde categorieën steun op grond van de artikelen 107 en 108 VWEU verenigbaar met de interne markt worden verklaard. Wanneer er sprake is van staatssteun en deze moet worden aangemeld, moet de lidstaat de staatssteunmaatregelen bij de Commissie aanmelden voordat deze worden uitgevoerd, overeenkomstig artikel 108, lid 3, VWEU. In dit verband kan de staatssteunanalyse die Nederland in zijn herstel- en veerkrachtplan heeft uitgevoerd, niet als een aanmelding van staatssteun worden beschouwd. Voor zover Nederland van mening is dat een specifieke maatregel in het herstel- en veerkrachtplan de-minimissteun of van de aanmeldingsverplichting vrijgestelde steun inhoudt, is het de verantwoordelijkheid van Nederland ervoor te zorgen dat de toepasselijke regels volledig worden nageleefd. Maatregelen die in dit kader worden genomen, moeten niet alleen in overeenstemming zijn met de EU-regels inzake staatssteun, maar moeten ook verenigbaar zijn met de internationale verplichtingen van de EU, met name die uit hoofde van de regels van de Wereldhandelsorganisatie.

## 4. SAMENVATTING VAN DE BEOORDELING VAN HET PLAN

### 4.1. Alomvattende en voldoende evenwichtige reactie op de economische en sociale situatie

**Het plan volgt een holistische aanpak om het herstel te bevorderen, waarbij vele uitdagingen worden aangepakt die verband houden met de zes pijlers die in artikel 3 van de RRF-verordening worden genoemd.** Het plan heeft tot doel het herstel en de potentiële groei van de Nederlandse economie te ondersteunen en tegelijkertijd de sociaal-economische en institutionele veerkracht te verbeteren. In het plan wordt in detail uitgelegd hoe de zes in artikel 3 van de RRF-verordening genoemde pijlers worden aangepakt, namelijk : (i) groene transitie, ii) digitale transformatie, iii) slimme, duurzame en inclusieve groei, iv) sociale en territoriale samenhang, v) gezondheid en economische, sociale en institutionele veerkracht en vi) beleid voor de volgende

generatie. Alle pijlers vallen onder ten minste één component, terwijl sommige componenten bijdragen aan verschillende pijlers. De reeks acties van het plan komt overeen met die van de faciliteit, met een passend algemeen evenwicht tussen de pijlers. De dekking van de componenten van het Nederlandse plan in vergelijking met de zes pijlers is samengevat in tabel 5.

**Tabel 5: Dekking van de zes pijlers van de faciliteit door de componenten van het herstel- en veerkrachtplan van Nederland**

| | Groene transitie | Digitale transformatie | Slimme, duurzame en inclusieve groei | Sociale en territoriale samenhang | Gezondheid en economische, sociale en institutionele veerkracht | Beleid voor de volgende generatie |
|---|---|---|---|---|---|---|
| C1: Bevordering van de groene transitie | ● | | ● | | | |
| C2: Versnelling van de digitale transformatie | ○ | ● | ● | ● | ○ | ○ |
| C3: Verbetering van de woningmarkt en duurzaam gebouwde omgeving | ● | | | ● | ● | |
| C4: Versterking van de arbeidsmarkt, pensioenen en toekomstgericht onderwijs | | ○ | ● | ○ | ● | ● |
| C5: Versterking van de volksgezondheids sector en de pandemieparaathe id | | ● | | | ● | |
| C6: Aanpak van agressieve fiscale planning en witwassen | | | ● | | ● | |

Legenda: "●" investeringen en hervormingen van de component leveren een aanzienlijke bijdrage aan de pijler; "○" de component draagt gedeeltelijk bij tot de pijler

*Groene transitie*

**Het faciliteren van de groene transitie is een van de belangrijkste beleidsdoelstellingen die aan het plan ten grondslag liggen en wordt aangepakt door investeringen en hervormingen in de componenten 1 en 3.**

**Het plan ondersteunt de verwezenlijking van de decarbonisatiedoelstellingen van Nederland, zoals uiteengezet in het Integraal Nationaal Energie- en Klimaatplan.** Verschillende maatregelen dragen bij tot de verwezenlijking van de klimaat- en energiedoelstellingen voor 2030

en 2050 en tot het verminderen van de energieafhankelijkheid van Rusland. Component 1 bevat met name specifieke maatregelen om de groene transitie en de klimaattransitie van de industrie te versnellen door middel van investeringen in groene technologieën (de bouw van windturbines mogelijk maken en onderzoek naar groene waterstof ondersteunen) en hervormingen (verhoging van de CO2-belasting voor de industrie en hervorming van andere aspecten van de energiebelasting). Een specifieke maatregel zal naar verwachting ook de stikstofemissies in de landbouw verminderen, met name in de nabijheid van Natura 2000-gebieden.

**Bovendien wordt verwacht dat investeringen in component 1 de ontwikkeling van innovatieve technologieën zoals groene waterstof, emissievrije lucht- en scheepvaart en duurzame mobiliteitsoplossingen zullen ondersteunen.** Daarnaast omvat component 3 investeringssteun voor verbeteringen van de energie-efficiëntie van woningen en voor de renovatie van openbare gebouwen.

*Digitale transformatie*

**Investeringen en hervormingen in de componenten 2, 4 en 5 ondersteunen de digitale transitie van de economie.**

**De meeste digitale maatregelen zijn opgenomen in component 2, die tien hervormingen en investeringen omvat ter ondersteuning van duurzame economische groei op lange termijn door middel van technologische innovaties, met investeringen in digitale technologieën, infrastructuur en processen.** Het plan heeft tot doel het potentieel van artificiële intelligentie (AI) te maximaliseren door specifieke knelpunten, zoals trage innovatie of een gebrek aan gegevensuitwisseling, weg te werken en door een talentprogramma voor AI-onderzoekers op te zetten. Het programma “Quantum Delta NL” zal specifiek digitale start-ups ondersteunen en zal naar verwachting leiden tot vooruitgang in onderzoek en ontwikkeling op het gebied van kwantumcomputers, -netwerken en -sensoren. Het initiatief “Digitale Infrastructuur Logistiek” (DIL) heeft tot doel de digitalisering en decarbonisatie van de logistieke sector en daarmee de duurzame groei ervan te versnellen en te faciliteren.

**Het plan ondersteunt ook de digitale transformatie op het gebied van mobiliteit en bevordert zo duurzame mobiliteit die verschillende vervoerswijzen omvat.** Component 2 ondersteunt de uitrol van digitale infrastructuur in het Europees beheersysteem voor het spoorverkeer (ERTMS). Er zijn investeringen gepland in digitale wegkantstations en in het faciliteren van de overgang naar slimme mobiliteit.

**De digitale transitie wordt ook ondersteund door maatregelen ter verbetering van de toegang tot informatie en van de digitalisering van het openbaar bestuur en overheidsdiensten (component 2).** Het plan voorziet in een volledig vernieuwde IT-infrastructuur van het ministerie van Defensie. De inwerkingtreding van de “Wet open overheid”, die deel uitmaakt van de maatregel “Informatiemanagement Overheid”, zal naar verwachting de toegang van burgers tot informatie via een digitaal platform verbeteren, terwijl de digitalisering van de strafrechtketen bedoeld is om burgers te helpen toegang te krijgen tot het strafrechtstelsel.

**Extra investeringen dragen bij tot de ontwikkeling van digitale vaardigheden op verschillende niveaus van het onderwijsstelsel en tot digitale inclusie in zowel het onderwijs als de gezondheidszorg in Nederland.** Het plan bevat maatregelen om de digitalisering in instellingen voor beroepsonderwijs en hoger onderwijs te bevorderen en om de digitale

vaardigheden van lerenden en docenten te verbeteren door "onderwijs- en leercentra" op te richten (component 2). Een specifieke investering in component 4 heeft ook tot doel het onderwijs te verbeteren door schaalbare AI-oplossingen voor het leerproces in het primair en voortgezet onderwijs te bespreken en voor te stellen. Het plan ondersteunt ook de ontwikkeling van nationaal geïntegreerde gezondheidsgegevens, onderzoeksinfrastructuur en e-gezondheidstoepassingen door middel van een specifieke maatregel in component 5.

*Slimme, duurzame en inclusieve groei*

**Het plan draagt bij aan slimme, duurzame en inclusieve groei, met maatregelen in de componenten 1, 2, 4 en 6.**

**Verwacht wordt dat de maatregelen in deze componenten de productiecapaciteit van de economie zullen vergroten en duurzame groei alsook klimaatmitigatie en -adaptatie zullen bevorderen.** De steun voor de ontwikkeling en toepassing van nieuwe groene technologieën (component 1) moet bijdragen tot een slimme en duurzame groei van de Nederlandse economie. Component 6 omvat een uitgebreid pakket hervormingen om belastingontwijking en witwasgerelateerde uitdagingen aan te pakken, wat zal bijdragen tot de totstandbrenging van een duurzame economie die werkt voor iedereen en een eerlijk belastingstelsel.

**Component 4 van het plan zal naar verwachting bijdragen tot economische cohesie, inclusieve groei, productiviteit en concurrentievermogen door de verwerving van vaardigheden te stimuleren.** Door de beroepsbevolking toe te rusten met vaardigheden voor de toekomst, heeft het plan tot doel de inzetbaarheid van werknemers te verbeteren door de overgang naar een andere baan te vergemakkelijken, en zal het dus naar verwachting de burgers in staat stellen de kansen van de dubbele transitie te benutten.

**Maatregelen op het gebied van onderzoek, ontwikkeling en innovatie zijn in verschillende componenten van het plan opgenomen.** Component 4 bevat een maatregel die verband houdt met de digitale transformatie van de onderwijsstelsels. De maatregelen in component 1 hebben betrekking op innovatie en nieuwe technologieën voor de productie van schone energie. Verwacht wordt dat met de maatregelen in component 2 het potentieel van artificiële intelligentie en kwantumtechnologie voor de Nederlandse economie en samenleving zich zal ontplooien. Een specifieke investering in component 5 is gericht op het stimuleren van innovatie in de life sciences (biowetenschappen) en de gezondheidssector.

*Sociale en territoriale samenhang*

**In de componenten 2, 3 en 4 van het plan zijn verschillende maatregelen opgenomen om de sociale en territoriale cohesie te versterken.** De territoriale cohesie zal worden bevorderd door middel van maatregelen in component 2, met investeringen in spoorwegen en slimme mobiliteit, waarvan verwacht wordt dat zij de integratie van vervoersnetwerken zullen versterken en veilige, duurzame en slimme mobiliteit voor zowel personen als goederen zullen bevorderen. Investeringen om het spoorwegnet in Nederland aanzienlijk te moderniseren (component 2) zullen het voor burgers en bedrijven aantrekkelijker maken om het spoor als vervoermiddel te gebruiken en zullen de territoriale cohesie versterken door de connectiviteit tussen de regio's te verbeteren.

**De sociale cohesie zal worden bevorderd door middel van maatregelen op het gebied van onderwijs en opleiding die rechtstreeks bijdragen tot de uitvoering van de Europese pijler van sociale rechten.** Maatregelen gericht op onderwijs (component 4) zullen naar verwachting

een positief effect hebben op de sociale cohesie, zoals maatregelen die gericht zijn op lerenden in hun laatste jaar en op lerenden die onlangs naar Nederland zijn gemigreerd ("*nieuwkomers*"). Component 4 omvat ook investeringen die erop gericht zijn meer bij- en omscholingsmogelijkheden te bieden om de arbeidsmarktparticipatie van kwetsbare groepen te vergemakkelijken.

**De sociale cohesie zal verder worden versterkt door investeringen in de woningmarkt en de hervorming van het pensioenstelsel.** Specifieke maatregelen in component 3 zijn bedoeld om de woningmarkt eerlijker te maken en ongelijkheid te verminderen door verstoringen weg te nemen en door bouwactiviteiten te ontsluiten en te versnellen met bijzondere aandacht voor betaalbare huisvesting. Bovendien wordt de huur die huurders in de sociale huursector betalen meer inkomensafhankelijk door hogere huurverhogingen voor huurders met een middelhoog en hoog inkomen toe te staan. Door de houdbaarheid van het pensioenstelsel op lange termijn te versterken (component 4), zal het plan naar verwachting ook de sociale cohesie verbeteren door het pensioenstelsel transparanter en eerlijker te maken en beter af te stemmen op een veranderende arbeidsmarkt.

*Gezondheid en economische, sociale en institutionele veerkracht, met het oog op onder andere het vergroten van crisisparaatheid en van het reactievermogen bij crisissituaties*

**De veerkracht van het Nederlandse sociale, gezondheids-, economische en institutionele systeem zal naar verwachting verbeteren als gevolg van de in de componenten 2, 4, 5 en 6 voorgestelde maatregelen.** De veerkracht van de Nederlandse gezondheidszorg in tijden van een acute crisis zal naar verwachting worden verbeterd door gerichte maatregelen in het kader van component 5. Deze maatregelen hebben tot doel het personeelstekort in de zorgsector in tijden van een gezondheidscrisis te verminderen en de intensivecarecapaciteit tijdens de COVID-19-pandemie te vergroten. Daarnaast zijn investeringen gepland om gezondheidszorg op afstand mogelijk te maken door het gebruik van e-diensten en om de gegevensuitwisseling tussen gezondheidsinstellingen en voor onderzoek te versterken. Een sterker en veerkrachtiger gezondheidsstelsel zal dus beter in staat zijn om pieken in de vraag naar gezondheidszorg op te vangen.

**Verwacht wordt dat de veerkracht van de Nederlandse economie zal worden verbeterd met maatregelen in component 3 die inefficiënties op de woningmarkt tot op zekere hoogte aanpakken.** Verschillende hervormingen met betrekking tot de woningmarkt en de huurmarkt zullen naar verwachting de vraag naar koopwoningen temperen. Tegelijkertijd zijn diverse maatregelen aan de aanbodzijde erop gericht het aanbod van (betaalbare) woningen te vergroten, hetgeen naar verwachting de sterke stijging van de woningprijzen zal helpen afzwakken. Hoewel verstoringen op de woningmarkt naar verwachting zullen blijven bestaan, wordt ook verwacht dat de combinatie van hervormingen en investeringen in het plan zal bijdragen tot een stabielere woningmarkt en dus tot meer macro-economische veerkracht.

**Component 4 omvat drie belangrijke hervormingen om de risico's van segmentatie van de arbeidsmarkt voor zelfstandigen (met name die zonder personeel) te verminderen en aldus de economische, sociale en institutionele veerkracht te helpen versterken.** Het plan omvat maatregelen om het speelveld tussen werknemers en zelfstandigen gelijk te trekken, met name via de verlaging van de belastingaftrek voor zelfstandigen en via maatregelen om schijnzelfstandigheid terug te dringen door duidelijkheid te verschaffen over de definitie van werknemerschap, de handhaving te versterken en het handhavingsmoratorium van de Wet

deregulering beoordeling arbeidsrelaties van 2016 ("Wet DBA") op te heffen. Daarnaast bevat het plan maatregelen om de sociale bescherming van zelfstandigen te verbeteren door een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering in te voeren. Samen zullen deze arbeidsmarkthervormingen de institutionele verschillen tussen categorieën werknemers op de Nederlandse arbeidsmarkt verkleinen. Daarnaast is een belangrijke hervorming opgenomen om de belangrijkste zwakke punten van het pensioenstelsel aan te pakken. Samen zullen deze maatregelen naar verwachting de arbeidsmarkt en het pensioenstelsel minder kwetsbaar maken voor economische schokken.

**De institutionele veerkracht zal worden ondersteund door middel van maatregelen om een efficiënt openbaar bestuur en een deugdelijk bestuur te waarborgen.** Component 6 omvat een uitgebreid pakket hervormingen om belastingontwijking en uitdagingen in verband met witwassen aan te pakken. Component 2 heeft ook tot doel de institutionele veerkracht te bevorderen door de digitalisering van de Nederlandse overheid te versnellen, met name de digitalisering van de strafrechtketen en upgrades van het IT-systeem van het ministerie van Defensie.

*Beleid voor de volgende generatie, kinderen en jongeren, onder meer op het gebied van onderwijs en vaardigheden*

**Het Nederlandse herstel- en veerkrachtplan bevat beleidsmaatregelen voor de volgende generatie, kinderen en jongeren via de specifieke maatregelen inzake opleiding en onderwijs in component 4 en verscheidene maatregelen in component 2**. Extra middelen voor onderwijs zullen de volgende generatie ten goede komen. Component 4 omvat maatregelen die gericht zijn op nieuwkomers en lerenden in het laatste jaar om leerverliezen tijdens de COVID-19-pandemie aan te pakken. Deze maatregelen worden aangevuld met een investering om leerlingen uit te rusten met laptops of tablets. Er zijn specifieke maatregelen opgenomen om de vaardigheden van lerenden via opleidings- en leeractiviteiten te helpen afstemmen op de vraag van de arbeidsmarkt. De toekomstige generatie zal naar verwachting ook profiteren van een investering in component 2 die tot doel heeft lerenden en docenten in het voortgezet en hoger onderwijs toe te rusten met digitale vaardigheden, en van een investering in component 4 die tot doel heeft AI-oplossingen voor leerprocessen in het primair en voortgezet onderwijs te ontwikkelen.

*In het licht van alle hervormingen en investeringen die Nederland plant, biedt zijn herstel- en veerkrachtplan in grote mate een alomvattende en voldoende evenwichtige respons op de economische en sociale situatie, waarmee het op passende wijze bijdraagt aan elk van de zes pijlers die in artikel 3 van de RRF-verordening worden genoemd, daarbij rekening houdend met de specifieke uitdagingen en de financiële toewijzing van Nederland. Dit zou een score A rechtvaardigen op grond van beoordelingscriterium 2.1 in bijlage V bij de RRF-verordening.*

### 4.2. Verband met landspecifieke aanbevelingen en het Europees semester

**Het Nederlandse herstel- en veerkrachtplan zal naar verwachting een aanzienlijk deel van de uitdagingen aanpakken die in de desbetreffende landspecifieke aanbevelingen voor 2019, 2020 en 2022 worden genoemd.** Het plan omvat een uitgebreide reeks elkaar versterkende hervormingen en investeringen die gericht zijn op het bevorderen van de groene transitie, de digitale transitie en de energietransitie en op het ondersteunen van duurzame landbouw en innovatie en duurzaam vervoer en onderzoek. Deze maatregelen zullen naar verwachting het groeipotentieel van de economie op duurzame wijze stimuleren. Het plan omvat maatregelen om de veerkracht van de gezondheidszorg te verbeteren, agressieve fiscale planning aan te pakken, het pensioenstelsel te hervormen en de sociale bescherming voor zelfstandigen te verbeteren. Als

zodanig en rekening houdend met de omvang van de financiële bijdrage wordt in het plan op bevredigende wijze gevolg gegeven aan de meeste landspecifieke aanbevelingen (LSA's) voor 2019, 2020 en 2022. In sommige gevallen volstaan de maatregelen in het plan op zich echter niet om ervoor te zorgen dat adequaat gevolg wordt gegeven aan de landspecifieke aanbevelingen. Dit is met name het geval bij de landspecifieke aanbeveling in verband met de bevoordeling van schulden en de verstoringen op de woningmarkt, die slechts gedeeltelijk op bevredigende wijze is uitgevoerd aangezien het plan de bevoordeling van schulden op de woningmarkt, waar een royale hypotheekrenteaftrek blijft bestaan, onvoldoende aanpakt. Er zijn belangrijke hervormingen opgenomen om de prikkels voor werknemers om als zelfstandige te werken, te verminderen, maar het plan bevat onvoldoende maatregelen of overwogen beleidsopties die ervoor zorgen dat er minder prikkels zijn om gebruik te maken van flexibele en tijdelijke arbeid. Hoewel het plan verschillende maatregelen bevat om digitale vaardigheden te vergroten, is het minder gericht op tekorten aan arbeidskrachten en vaardigheden in het algemeen. Er wordt beperkte aandacht besteed aan een leven lang leren en aan bij- en omscholing van inactieven en mensen aan de rand van de arbeidsmarkt. Nederland heeft ook aanvullende maatregelen genomen die buiten het bestek van het plan vallen en waarmee beleidsuitdagingen op het gebied van witwasbestrijding, lonen, loonontwikkeling en de ontwikkeling van vaardigheden worden aangepakt. Dit laatste zal naar verwachting ook worden opgevolgd door gebruik te maken van andere EU-financieringsprogramma's, met name het Fonds voor een rechtvaardige transitie (JTF) en het Europees Sociaal Fonds Plus (ESF+). Zie tabel 6 voor een overzicht van de uitdagingen die in de landspecifieke aanbevelingen van 2019, 2020 en 2022 en in de componenten van het Nederlandse herstel- en veerkrachtplan worden genoemd.

**Het plan bevat verscheidene hervormingen die erop gericht zijn agressieve fiscale planning en witwassen in Nederland doeltreffender aan te pakken (LSA 1 in 2019 en LSA 4 in 2020).** Het herstel- en veerkrachtplan omvat verschillende hervormingen, zoals de invoering van een bronbelasting op dividend-, rente- en royaltybetalingen aan begunstigden in laagbelastende jurisdicties en in situaties die op grond van de Nederlandse antimisbruikregelgeving fiscaal misbruik vormen, die tot doel hebben belastingontwijking via Nederland aan te pakken. Sommige van de genomen maatregelen, die in de eerste plaats gericht zijn op de aanpak van belastingontwijking, verbreden ook de belastinggrondslag en zorgen voor een evenwichtigere belasting van multinationals. Nederland behoort tot de landen met de grootste stromen van binnenkomende en uitgaande buitenlandse directe investeringen ter wereld en is daarom onderhevig aan een hoog witwasrisico. Wat witwasbestrijding betreft, bevat het plan een beschrijving van de verschillende maatregelen die Nederland heeft genomen om het witwassen van geld aan te pakken. In het plan zijn maatregelen opgenomen die erop gericht zijn criminelen ervan te weerhouden geld wit te wassen, het onderzoek te versterken, de poortwachtersfunctie doeltreffender te maken en de vervolgingscapaciteit te vergroten.

**Met de pensioenhervorming die in het plan is opgenomen, wordt beoogd de belangrijkste tekortkomingen van de tweede pijler van het pensioenstelsel aan te pakken (LSA 1 in 2019 en LSA 1 in 2022).** De geplande hervorming zal de sterke punten van het Nederlandse pensioenstelsel behouden en tegelijkertijd de belangrijkste zwakke punten op het gebied van intergenerationele billijkheid, transparantie en schokbestendigheid aanpakken. In het plan staat dat het wetgevingsproces naar verwachting in 2022 zal worden afgerond, waarna de nieuwe wetgeving in 2023 in werking zal treden en het nieuwe systeem geleidelijk zal worden ingevoerd.

**Het plan omvat investeringen en hervormingen om de ontwikkeling van hernieuwbare energiebronnen te versnellen en de energie-efficiëntie, met name van gebouwen, te verbeteren (LSA 3 in 2019, LSA 3 in 2020 en LSA 4 in 2022).** Het plan is toegespitst op de verdere ontwikkeling van energie uit offshore windenergie en hernieuwbare waterstof. Een ambitieus investeringsprogramma ("Wind op Zee") heeft tot doel de productie van windenergie op de Noordzee te verhogen, de noodzakelijke instap- en integratiekosten van offshore windparken te waarborgen en tegelijkertijd de negatieve externe effecten op het milieu te beperken. De uitrol van extra capaciteit uit hernieuwbare energiebronnen wordt ondersteund door de Energiewet, een ingrijpende hervorming die het rechtskader biedt voor de investeringen die netbeheerders moeten doen om het net aan te passen aan de verwachte toename van de transmissie van energie uit hernieuwbare energiebronnen. Voorts wordt met de hervorming beoogd de vergunningsprocedures voor hernieuwbare-energieprojecten te optimaliseren. De transitie naar schone en efficiënte energieopwekking en schoon en efficiënt energiegebruik wordt verder versterkt door een pakket fiscale vergroeningshervormingen die erop gericht zijn het gedrag van burgers en bedrijven te beïnvloeden in de richting van ondersteuning van de groene transitie. In het plan is een aanzienlijk bedrag gereserveerd om de energie-efficiëntie van de gebouwde omgeving te verbeteren, met name via de maatregelen "Subsidieregeling verduurzaming maatschappelijk vastgoed", waarmee renovaties ter verbetering van de energie-efficiëntie van maatschappelijk vastgoed worden bevorderd, en "Investeringssubsidie duurzame energie en energiebesparing (ISDE)", waarmee subsidies worden toegekend voor investeringen in kleinschalige warmtepompen, zonneboilers, isolatie en warmtenetaansluitingen.

**Er zijn belangrijke maatregelen opgenomen om investeringen in duurzaam vervoer en duurzame landbouw te versnellen (LSA 3 in 2019 en LSA 4 in 2022).** Overmatige stikstofdepositie is schadelijk voor het milieu en belemmert de bouwactiviteit. Het plan omvat twee investeringen om de beperking van de gevolgen en de onderliggende oorzaken van stikstofemissies te ondersteunen: het "Programma Natuur" en de "Subsidieregeling sanering varkenshouderijen". Verwacht wordt dat deze maatregelen een positief effect zullen hebben op het herstel van de biodiversiteit en dat zij de verschuiving naar een duurzamere landbouw in Nederland mogelijk zullen maken. Wat duurzaam vervoer betreft, omvat het plan belangrijke stappen voor de uitrol van het ERTMS in het Nederlandse spoorwegsysteem. Bovendien zullen de projecten "Energietransitie binnenvaart (project ZES)" en "Luchtvaart in transitie" de ontwikkeling en het gebruik bevorderen van emissievrije voertuigen en vliegtuigen voor vervoer over water respectievelijk door de lucht. Daarnaast zijn investeringen opgenomen ter bevordering van veilige en duurzame mobiliteit, waaronder intelligente verkeerscontrolesystemen en op digitale data gebaseerde mobiliteitssystemen, en de uitrol van intelligente wegkantstations om verkeersstromen te verbeteren.

**Het plan bevat diverse maatregelen die erop gericht zijn publieke en private investeringen te verhogen en onderzoek en innovatie te bevorderen (LSA 3 in 2019 en LSA 3 in 2020).** Het plan omvat ook een investeringsproject dat gericht is op het ontsluiten van de woningbouw. Daarnaast bevat het maatregelen om investeringen in de groene transitie los te maken, onder meer door belemmeringen voor de ontwikkeling van offshore windparken weg te nemen en de uitrol van warmtepompen te stimuleren. Wat de digitale transitie betreft, bevat het plan maatregelen ter bevordering van onderzoek en innovatie die als doel hebben particuliere investeringen in AI- en kwantumtechnologie aan te trekken. Voorts bevat het plan investeringssteun voor groenewaterstofprojecten, met inbegrip van steun voor klein- en grootschalige

demonstratieprojecten, alsmede een onderzoeksprogramma dat gericht is op de productie, de opslag, het vervoer en het gebruik van groene waterstof en investeringen ter ondersteuning van de ontwikkeling van lichtgewichtstructuren en elektrische systemen voor elektrische vliegende demonstrators op basis van waterstofverbranding en waterstofbrandstofcellen. In 2020 kondigde de Nederlandse regering de lancering van een Nationaal Groeifonds (NGF) aan. Doel van het fonds is projecten te steunen die erop gericht zijn het groeipotentieel op lange termijn van de Nederlandse economie te vergroten. Verscheidene NGF-projecten zijn geselecteerd om financiering te ontvangen in het kader van het herstel- en veerkrachtplan, wat hun ambitie vergroot door hun doelstellingen vast te leggen in concrete mijlpalen en streefdoelen.

**Het plan bevat maatregelen om de pandemie aan te pakken en de veerkracht van het gezondheidsstelsel te versterken, onder meer door de bestaande tekorten aan gezondheidswerkers aan te pakken en de uitrol van relevante e-gezondheidsinstrumenten te versnellen (LSA 1 in 2020)**. Het plan omvat investeringen die het tekort aan personeel in de zorgsector in tijden van een gezondheidscrisis moeten ondervangen, bijvoorbeeld door het aanleggen van een nationale zorgreserve en het uitbreiden van de intensivecarecapaciteit tijdens de COVID-19-pandemie. Daarnaast zijn maatregelen gepland om gezondheidszorg op afstand mogelijk te maken door het gebruik van e-diensten en om de gegevensuitwisseling tussen gezondheidsinstellingen en voor onderzoek te versterken.

**In het plan wordt gedeeltelijk ingegaan op de behoefte aan investeringen in vaardigheden, onderwijs en opleiding (LSA 2 in 2019, LSA 3 in 2020 en LSA 3 in 2022).** Het plan omvat maatregelen die gericht zijn op de ontwikkeling van digitale vaardigheden en draagt bij tot het aanpakken van het tekort aan ICT'ers door te investeren in de digitale capaciteit van lerenden en docenten op verschillende onderwijsniveaus en door postuniversitair en postdoctoraal onderzoek op het gebied van artificiële intelligentie en kwantumtechnologie te financieren. Het plan bevat maatregelen om de toegang tot digitale overheidsdiensten te verbeteren via bijvoorbeeld de digitalisering van strafrechtketens en de hervorming van de transparantievereisten voor overheidsinstanties, maar Nederland zal aandacht moeten blijven besteden aan de toegankelijkheid van digitale diensten voor alle burgers. Het plan omvat investeringen via de regionale mobiliteitsteams en het programma "Nederland Leert Door" om de mogelijkheden voor bij- en omscholing te versterken, bijvoorbeeld door het verstrekken van loopbaanadvies. Gezien de resterende uitdagingen in verband met tekorten aan arbeidskrachten en vaardigheden en de noodzaak om de groene, de digitale en de energietransitie te ondersteunen, zijn er echter verdere investeringen nodig om de uitgebreide mogelijkheden voor een leven lang leren te versterken, en blijft gerichte steun voor bij- en omscholing nodig, met name voor inactieven en mensen aan de rand van de arbeidsmarkt. Nederland heeft aangegeven dat het ook steun via het ESF + en het JTF wil gebruiken om bij- en omscholingsactiviteiten te bevorderen voor mensen aan de rand van de arbeidsmarkt (ESF+) of mensen die door de klimaattransitie worden getroffen (JTF en, in mindere mate, ESF+). Voorts zullen naar verwachting in het najaar van 2022 (nieuwe) beleidsmaatregelen ter versterking van een leven lang leren worden aangekondigd.

**Hervormingen en investeringen in verband met de werking van de arbeidsmarkt, waaronder maatregelen om de prikkels voor zelfstandigen zonder personeel te verminderen, bieden een gedeeltelijke oplossing voor de vastgestelde structurele uitdagingen (LSA 2 in 2019, LSA 2 in 2020 en LSA 3 in 2022).** Het gecombineerde effect van de in het plan opgenomen arbeidsmarkthervormingen zal naar verwachting bijdragen tot een gelijk speelveld voor werknemers en zelfstandigen, tot de aanpak van schijnzelfstandigheid, onder meer door de

publiekrechtelijke handhaving te versterken, en tot een betere sociale bescherming van zelfstandigen (door deze uit te breiden met een arbeidsongeschiktheidsverzekering). Verwacht wordt dan ook dat deze maatregelen samen zullen bijdragen tot het aanpakken van de vastgestelde structurele uitdagingen in verband met het verminderen van de prikkels voor zelfstandigen zonder personeel. Er zullen echter verdere maatregelen nodig zijn om de prikkels om gebruik te maken van flexibele of tijdelijke arbeidscontracten te verminderen (overeenkomstig LSA 3 in 2022). Het plan bevat specifieke maatregelen om het tekort aan gezondheidswerkers in tijden van een acute crisis tijdelijk te verlichten, maar biedt geen afdoende oplossing voor de tekorten aan arbeidskrachten in veel andere sectoren van de Nederlandse economie, noch voor de structurele tekorten aan arbeidskrachten in de gezondheidssector.

**In het plan worden de uitdagingen in verband met de woningmarkt en de hoge particuliere schuld in Nederland gedeeltelijk aangepakt (LSA 1 in 2019 en LSA 1 in 2022).** Het plan bevat uitgebreide voorstellen om het woningaanbod te stimuleren door middel van investeringssteun en hervormingen om het planningsproces te versnellen. Aan de vraagzijde wordt de mogelijkheid van belastingvrije schenkingen voor de aankoop van een woning afgeschaft, waardoor het minder aantrekkelijk wordt om een grote schuld aan te gaan voor de aankoop van een woning. Het plan bevat ook maatregelen met betrekking tot de huurmarkt om verstoringen op de sociale huurmarkt te verminderen en de belastingheffing op particuliere huurwoningen te hervormen. Er zijn echter nog verschillende verstoringen op de woningmarkt die niet worden aangepakt in het plan. De bevoordeling van schulden als gevolg van de genereuze hypotheekrenteaftrek blijft bestaan, ondanks de geleidelijke verlaging van de aftrekbaarheid in de afgelopen jaren. De kredietlimieten blijven hoog in vergelijking met andere landen. Dit stimuleert huishoudens om grote schuldposities aan te houden, wat hen kwetsbaar maakt voor economische schokken. Ten slotte bevat het plan geen maatregelen om de particuliere huurmarkt aanzienlijk uit te breiden; deze zal naar verwachting klein en dus tamelijk duur blijven.

**De aanbeveling om de loongroei te ondersteunen en het besteedbaar inkomen te verhogen, is niet in het plan opgenomen maar zal naar verwachting gedeeltelijk worden opgevangen door maatregelen die buiten het plan om worden genomen (LSA 1 2019).** Hoewel in het plan geen specifieke maatregelen zijn opgenomen om de loongroei en het besteedbaar inkomen te stimuleren, heeft de overheid in 2020 maatregelen genomen om de belastingdruk op arbeid te verlichten. Zij heeft ook besloten het minimumloon in 2023 extra te verhogen. Bovendien heeft de overheid in 2022 maatregelen ingevoerd om het effect van de hoge inflatie op de koopkracht van de huishoudens te verzachten en het besteedbaar inkomen te stimuleren.

*Europese vlaggenschipinitiatieven*

**De hervormingen en investeringen van het plan zijn afgestemd op de Europese "vlaggenschipinitiatieven" van de jaarlijkse strategie voor duurzame groei 2021:** Versnellen (bijvoorbeeld via de projecten "Wind op Zee" en "Groenvermogen waterstof"), Renoveren (bijvoorbeeld via de subsidieregelingen "Investeringssubsidie duurzame energie en energiebesparing (ISDE)" en "Subsidieregeling duurzaam maatschappelijk vastgoed"), Opladen en bijtanken (bijvoorbeeld via het project "Luchtvaart in transitie" en de maatregel "Energietransitie binnenvaart, project ZES"), Moderniseren (bijvoorbeeld via "Digitalisering van de strafrechtketen" en investeringen in e-gezondheidszorg), Opschaling (bijvoorbeeld via investeringen in het kader van "Quantum Delta NL") en Om- en bijscholing (bijvoorbeeld via de regionale mobiliteitsteams en "Nederland Leert Door").

*Rekening houdend met de door Nederland voorgenomen hervormingen en investeringen zal zijn herstel- en veerkrachtplan naar verwachting bijdragen tot een doeltreffende aanpak van alle of een aanzienlijk deel van de uitdagingen die zijn vastgesteld in de landspecifieke aanbevelingen of uitdagingen in andere relevante documenten die de Commissie in het kader van het Europees Semester officieel heeft goedgekeurd, en vormt het herstel- en veerkrachtplan een adequaat antwoord op de economische en sociale situatie van Nederland. Dit zou een score A rechtvaardigen op grond van beoordelingscriterium 2.2 in bijlage V bij de RRF-verordening.*

**Tabel 6: Overzicht van de uitdagingen waarmee Nederland wordt geconfronteerd en die in de landspecifieke aanbevelingen 2019, 2020 en 2022 en in de componenten van het Nederlandse herstel- en veerkrachtplan zijn vermeld [1]**

| Uitdagingen waarmee Nederland wordt geconfronteerd (zoals vermeld in punt 2) | Bijbehorende landspecifieke aanbevelingen (2019-2020-2022) en aanbevelingen in het kader van het Europees semester | Component 1 - Bevordering van de groene transitie | Component 2 - Versnelling van de digitale transformatie | Component 3 - Verbetering van de woningmarkt en duurzaam gebouwde omgeving | Component 4 - Versterking van de arbeidsmarkt, pensioenen en toekomstgericht onderwijs | Component 5 - Versterking van volksgezondheidssector en de pandemieparaatheid | Component 6 - Aanpak van agressieve fiscale planning en witwasbestrijding |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Hernieuwbare energie, energie-infrastructuur en energienetwerken | LSA 2019.3<br>LSA 2020.3<br>LSA 2022.4 | ● | | ○ | | | |
| Vervoer | LSA 2019.3<br>LSA 2022.4 | ● | ● | | | | |
| Milieubeleid en beheer van hulpbronnen – duurzame landbouw | LSA 2022.4 | ● | | | | | |
| Lonen en loonvorming | LSA 2019.1 [2] | | | | | | |
| Onderzoek en innovatie en publieke en private investeringen | LSA 2019.3<br>LSA 2020.3 | ● | ○ | ○ | | | |
| Pensioenstelsels en actief ouder worden | LSA 2019.1<br>LSA 2022.1 | | | | ● | | |
| Huisvesting | LSA 2019.1<br>LSA 2022.1 | | | ○ | | | |
| Werking van de arbeidsmarkt en | LSA 2019.2<br>LSA 2020.2 | | | | ○ | ○ | |

| Uitdagingen waarmee Nederland wordt geconfronteerd (zoals vermeld in punt 2) | Bijbehorende landspecifieke aanbevelingen (2019-2020-2022) en aanbevelingen in het kader van het Europees semester | Component 1 - Bevordering van de groene transitie | Component 2 - Versnelling van de digitale transformatie | Component 3 - Verbetering van de woningmarkt en duurzaam gebouwde omgeving | Component 4 - Versterking van de arbeidsmarkt, pensioenen en toekomstgericht onderwijs | Component 5 - Versterking van volksgezondheidssector en de pandemieparaatheid | Component 6 - Aanpak van agressieve fiscale planning en witwasbestrijding |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| armoede en sociale insluiting | LSA 2022.3 | | | | | | |
| Vaardigheden, beroepsonderwijs en -opleiding & volwassenen-educatie | LSA 2019.2 LSA 2020.3 LSA 2022.3 | | ○ | | ○ | | |
| Belastingdienst, belastingontduiking en -ontwijking en witwasbestrijding | LSA 2019.1 [3] LSA 2020.4 [3] | | | | | | ● |
| Gezondheidszorg | LSA 2020.1 | | | | | ● | |

Legenda: "●" Door investeringen en hervormingen in het kader van de component wordt de uitdaging aanzienlijk aangepakt; "○" de component zorgt voor een gedeeltelijke aanpak van de uitdaging;

[1] De aanbevelingen in verband met de onmiddellijke respons van het begrotingsbeleid op de pandemie kunnen worden geacht buiten het plan te worden uitgevoerd. Nederland heeft over het algemeen adequaat en voldoende gereageerd op de onmiddellijke behoefte om de economie in 2020, 2021 en 2022 met begrotingsmiddelen te ondersteunen, overeenkomstig de bepalingen van de algemene ontsnappingsclausule.

[2] Aan deze LSA werd gedeeltelijk gevolg gegeven door de vaststelling van niet in het plan opgenomen maatregelen

[3] Aan deze LSA werd ook gevolg gegeven door de vaststelling van een aanzienlijk aantal maatregelen die niet in het plan waren opgenomen.

### 4.3. Groeipotentieel, het scheppen van banen en economische, institutionele en sociale veerkracht, Europese pijler van sociale rechten, verzachting van de gevolgen van de crisis, en sociale territoriale cohesie en convergentie

*Bevordering van economische groei en werkgelegenheid*

**Verwacht wordt dat het plan een positieve bijdrage zal leveren aan de groei van het bbp.** De hervormingen en investeringen zijn redelijk gelijkmatig verdeeld over de looptijd van de herstel- en veerkrachtfaciliteit. Sommige van de grootste investeringen, bijvoorbeeld in windenergie en de

woningmarkt, zullen naar verwachting hun volle effect sorteren in 2025 en 2026. In 2025 en 2026 worden belangrijke hervormingen van de arbeidsmarkt en de energiemarkt doorgevoerd. Volgens het plan zal het groeieffect op korte termijn beperkt zijn, met slechts een merkbaar positief effect op de bbp-groei van 0,1 % in 2021. Veel kanalen waarlangs het plan volgens de nationale *kwalitatieve* effectbeoordeling naar verwachting zal bijdragen tot de groei op zowel korte als langere termijn, komen echter niet tot uiting in de nationale *kwantitatieve* modellering. Er wordt bijvoorbeeld geen rekening gehouden met overloopeffecten van de herstel- en veerkrachtplannen van andere lidstaten, noch met de productiviteitsverbeteringen als gevolg van overheidsinvesteringen. Volgens de kwalitatieve beoordeling zal het plan op middellange en langere termijn naar verwachting de productiviteit verhogen en bijdragen tot de groei op lange termijn dankzij maatregelen op het gebied van onderwijs, onderzoek en ontwikkeling en de verdere digitalisering van de Nederlandse economie, alsook hervormingen van de energiemarkt en de arbeidsmarkt. Er is geen nationale raming van het langetermijneffect van de maatregelen op de groei. Volgens het QUEST-model van de Commissie bedraagt het positieve langetermijneffect op het reële bbp 0,2 % van het bbp in 2030 en 0,1 % in 2040 (zie tekstvak 2). In de nationale effectbeoordeling worden ook de ramingen van de Commissie aangehaald. Het directe effect van het plan op het scheppen van banen zal naar schatting tamelijk beperkt zijn. Verwacht wordt evenwel dat sommige maatregelen in het plan het arbeidsaanbod via onderwijs en opleiding zullen ondersteunen en zullen bijdragen tot een efficiëntere afstemming van vraag en aanbod.

**Tekstvak 2: Gestileerde NGEU-effectsimulaties met QUEST – Nederland**

**Uit modelsimulaties die de Commissie met het QUEST-model heeft uitgevoerd, blijkt dat het economische effect van NextGenerationEU (NGEU) in Nederland kan leiden tot een stijging van het bbp met 0,4 % tot 0,6 % tegen 2026[10] en dat dit effect nadien geleidelijk zou afnemen. Na 20 jaar zou het bbp 0,1 % hoger kunnen liggen. Overloopeffecten zijn goed voor een groot deel van dit effect[11]**.

Volgens deze simulaties, waarbij ervan wordt uitgegaan dat de uitgaven in 2021 zijn begonnen en over 6 jaar worden gespreid, zou dit zich vertalen in maximaal 22 000 extra banen, ongeveer 0,2 % van de totale werkgelegenheid in Nederland in het tweede kwartaal van 2022. Grensoverschrijdende overloopeffecten zijn goed voor 0,4 procentpunt van het bbp in 2026. Hieruit blijkt de toegevoegde waarde van gesynchroniseerde uitgaven in de verschillende lidstaten (regel 2 van tabel 7). Zelfs in een

[10] De herstel- en veerkrachtfaciliteit vertegenwoordigt ruwweg 90 % van NGEU, dat ook ReactEU, Horizon, InvestEU, het Fonds voor een rechtvaardige transitie, het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling en RescEU omvat.

[11] Pfeiffer, P., Varga, J., in 't Veld, J. (2021), "Quantifying Spillovers of Next Generation EU Investment", ECFIN Discussion paper 144. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/dp144_en.pdf Ter wille van de samenhang zijn de simulaties gebaseerd op de toewijzingen waarvan wordt uitgegaan in Pfeiffer et al. (2021). In juni 2022 is 30 % van de toewijzing van niet-terugbetaalbare financiële steun geactualiseerd op basis van de begrotingsresultaten. Dit heeft geleid tot een definitieve toewijzing aan Nederland van 4,7 miljard EUR, vergeleken met de toewijzing van 6 miljard EUR waarvan wordt uitgegaan in de simulatie. Bijgevolg kunnen de directe effecten van de NGEU-stimulans in Nederland (d.w.z. geen rekening houdend met spillovereffecten) ongeveer 20 % lager uitvallen dan wat in tabel 7 staat.

scenario met een lagere productiviteit van de NGEU-middelen, zou het effect van NGEU nog steeds aanzienlijk zijn (regel 3)[12].

**Tabel 7: QUEST-simulatieresultaten (afwijking van het reële bbp ten opzichte van het scenario zonder NGEU, in de hypothese van lineaire uitbetaling over 6 jaar)**

| Scenario | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 | 2029 | 2030 | 2040 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Basisscenario | 0,4 | 0,6 | 0,6 | 0,6 | 0,6 | 0,6 | 0,5 | 0,4 | 0,3 | 0,2 | 0,1 |
| *waarvan overloopeffecten* | *0,3* | *0,4* | *0,5* | *0,5* | *0,5* | *0,4* | *0,4* | *0,3* | *0,2* | *0,1* | *0,0* |
| Lage productiviteit | 0,2 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,4 | 0,4 | 0,3 | 0,2 | 0,2 | 0,1 | 0,0 |

**In dit gestileerde scenario is geen rekening gehouden met het mogelijke positieve effect van structurele hervormingen, dat aanzienlijk kan zijn**. Uit een op modellen gebaseerde benchmarkoefening blijkt dat het doorvoeren van structurele hervormingen die zouden leiden tot een halvering van de kloof ten opzichte van de best presterende landen in termen van indicatoren voor structurele hervormingen, het Nederlandse bbp over 20 jaar met 11 % zou kunnen doen toenemen, wat in overeenstemming is met wat voor het EU-gemiddelde is vastgesteld (Varga & in 't Veld, 2014)[13].

Door de verschillen in de aannames en methode kunnen **de resultaten van deze gestileerde beoordeling niet rechtstreeks worden vergeleken met de cijfers in hoofdstuk 4 van het Nederlandse herstel- en veerkrachtplan.**

*Versterking van de sociale en territoriale samenhang en convergentie*

**Verwacht wordt dat het plan de sociale cohesie in Nederland verder zal verbeteren door investeringen in onderwijs en opleiding, die rechtstreeks bijdragen tot de uitvoering van de Europese pijler van sociale rechten, alsook in energie-efficiëntie en betaalbare huisvesting.** De sociale cohesie zal worden ondersteund door maatregelen op het gebied van onderwijs en opleiding, gericht op kansarme groepen of leerlingen met een onderwijsachterstand als gevolg van de pandemie (component 4). Dezelfde component omvat ook investeringen die erop gericht zijn meer bij- en omscholingsmogelijkheden te bieden om de arbeidsmarktparticipatie van kwetsbare groepen te vergemakkelijken.

**In het licht van de recente energieprijsstijgingen zal de sociale cohesie naar verwachting ook worden versterkt door twee grote maatregelen om de investeringen in energie-efficiëntie te verhogen (component 3)**. Verwacht wordt dat zij de werkgelegenheid en de investeringen tijdelijk zullen doen toenemen en tegelijkertijd de energierekeningen, die een groter deel van het inkomen van minder welvarende huishoudens dan van rijkere huishoudens uitmaken, permanent zullen

[12] Technisch gezien wordt in het scenario met lage productiviteit uitgegaan van een aanzienlijk verminderde outputelasticiteit van publiek kapitaal.

[13] Varga, J, in 't Veld J. (2014), "The potential growth impact of structural reforms in the EU: a benchmarking exercise ", European Economy Economic Papers no. 541.
http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2014/pdf/ecp541_en.pdf.

doen dalen. Het verbeteren van de energie-efficiëntie is ook een kostenefficiënte manier om de doelstelling van Nederland om tegen 2050 klimaatneutraal te zijn, te verwezenlijken.

**De maatregelen ter verbetering van de omstandigheden op de woningmarkt (component 3) zullen naar verwachting bijdragen tot de sociale cohesie.** De sterke stijgingen van de woningprijzen in de afgelopen jaren heeft de betaalbaarheid van woningen aanzienlijk verslechterd, en verwacht wordt dat de maatregelen in component 3 het woningaanbod zullen vergroten en daardoor de betaalbaarheid zullen verbeteren door toekomstige prijsstijgingen te beperken. Ook de afschaffing van belastingvrije schenkingen aan kopers van een eerste woning, een subsidie die vooral personen uit meer welgestelde gezinnen steunde bij de aankoop van onroerend goed voor eigen gebruik, zal naar verwachting het speelveld aan de vraagzijde van de woningmarkt tot op zekere hoogte gelijktrekken.

**Het plan omvat maatregelen die de territoriale cohesie moeten versterken, onder meer door te investeren in digitale infrastructuur en duurzame mobiliteit (component 2).** Investeringen in spoorwegen en slimme mobiliteit bestrijken het hele grondgebied en versterken de integratie van vervoersnetwerken. Het zal veilige, duurzame en slimme mobiliteit voor zowel personen als goederen bevorderen. Investeringen ter verbetering van de digitale infrastructuur en digitale vaardigheden kunnen de territoriale cohesie ondersteunen door meer leden van de samenleving in staat te stellen de vruchten te plukken van werkregelingen die niet langer gebonden zijn aan fysieke kantoren in steden.

**Investeringen in de gezondheidssector zullen naar verwachting ook de territoriale cohesie en convergentie bevorderen (component 5).** Met een in het plan opgenomen investering werd het gebruik van e-gezondheidstoepassingen tijdens de pandemie ondersteund, waardoor kwetsbare groepen op afstand gezondheidszorg konden ontvangen. Een ruimer gebruik van e-gezondheidsinstrumenten heeft niet alleen de sociale cohesie tijdens de pandemie bevorderd, maar kan ook bijdragen tot territoriale cohesie wanneer zij in minder dichtbevolkte gebieden worden toegepast.

*Vermindering van de kwetsbaarheid en versterking van de veerkracht*

**Door de digitale infrastructuur en digitale vaardigheden verder te ontwikkelen, maakt het plan de Nederlandse economie weerbaarder tegen externe schokken.** De geavanceerde digitale infrastructuur van Nederland heeft het land geholpen om de pandemie economisch relatief goed te doorstaan. Verwacht wordt dat in het plan opgenomen maatregelen die verband houden met de digitalisering van het openbaar bestuur (component 2), het openbaar bestuur beter in staat zullen stellen om zich aan schokken aan te passen. De digitale vaardigheden van de bevolking zullen naar verwachting verder verbeteren door investeringen in betere IT-apparatuur voor leerlingen en door de invoering van een systematische aanpak voor de integratie van digitaal onderwijs in verschillende niveaus van het onderwijsstelsel (componenten 2 en 4).

**Verschillende maatregelen in het plan dragen bij tot het verminderen van kwetsbaarheden in verband met energiecrises en de gevolgen van klimaatverandering.** Investeringen in hernieuwbare energie en meer stimulansen om de economie koolstofvrij te maken (component 1) zullen Nederland minder afhankelijk maken van de invoer van energie uit fossiele brandstoffen, terwijl investeringen in renovaties en in de verbetering van de energie-efficiëntie (component 3) de vraag naar energie naar verwachting aanzienlijk zullen doen afnemen. De weerbaarheid tegen

de gevolgen van klimaatverandering wordt vergroot door investeringen in de aanpassing van de openbare ruimte aan de klimaatverandering (component 3).

**Het plan omvat ook hervormingen om het pensioenstelsel en de arbeidsmarkt veerkrachtiger te maken.** De combinatie van de voorgestelde arbeidsmarkthervormingen in component 4 zal de institutionele verschillen op de arbeidsmarkt tussen werknemers en zelfstandigen verkleinen en daardoor naar verwachting bijdragen tot meer gelijke kansen voor iedereen op de arbeidsmarkt en tegelijkertijd de sociale bescherming van zelfstandigen verbeteren. Daarnaast wordt verwacht dat deze hervormingen, door de prikkels voor zelfstandigen te verminderen en schijnzelfstandigheid aan te pakken, de arbeidsmarkt minder kwetsbaar zullen maken voor schokken. Voorts wordt verwacht dat de hervorming van de tweede pijler van het pensioenstelsel ertoe zal bijdragen dat pensioenfondsen beter bestand zijn tegen schokken.

**Verscheidene maatregelen in het plan ondersteunen de volksgezondheidssector en dragen ertoe bij dat de sector beter voorbereid is op een pandemie (component 5).** Dit omvat maatregelen om de intensieve zorg tijdens de COVID-19-pandemie uit te breiden. Het plan bouwt voort op de ervaring die tijdens de COVID-19-pandemie is opgedaan en voorziet in de aanleg van een nationale reserve van oud-zorgprofessionals en uitrusting om toekomstige pandemische crises en noodsituaties het hoofd te kunnen bieden. Tegelijkertijd ondersteunt het plan de ontwikkeling van nationaal geïntegreerde gezondheidsdata, onderzoeksinfrastructuur en e-gezondheidstoepassingen. Deze maatregelen hebben de veerkracht tijdens de pandemie op korte termijn helpen vergroten en zullen het gezondheidsstelsel naar verwachting veerkrachtiger maken voor acute crises.

**Tot slot bevat het plan verscheidene maatregelen om kwetsbaarheden in verband met agressieve fiscale planning en witwassen te verminderen.** Verwacht wordt dat de maatregelen in component 6 de belastinggrondslag zullen verbreden, onder meer door te zorgen voor een evenwichtigere belasting van multinationals. Antiwitwasmaatregelen die in dezelfde component zijn opgenomen, zullen naar verwachting ook de institutionele veerkracht ten goede komen. Samen zullen deze maatregelen naar verwachting zorgen voor een efficiënt openbaar bestuur en deugdelijk bestuur.

*Rekening houdend met alle door Nederland voorgenomen hervormingen en investeringen zal zijn herstel- en veerkrachtplan naar verwachting een groot effect hebben op het versterken van het groeipotentieel, de banencreatie en de economische, sociale en institutionele veerkracht van de lidstaat, op het uitvoeren van de Europese pijler van sociale rechten, onder meer door de bevordering van beleid voor kinderen en jongeren, en op het verzachten van de economische en sociale gevolgen van de COVID19-crisis, waardoor de economische, sociale en territoriale cohesie en convergentie binnen de Unie worden versterkt. Dit zou een score A rechtvaardigen op grond van beoordelingscriterium 2.3 van bijlage V bij de RRF-verordening.*

**Tekstvak 3: Werkgelegenheids- en sociale uitdagingen in het licht van het sociaal scorebord bij de Europese pijler van sociale rechten**

**De Europese pijler van sociale rechten zet de koers uit voor opwaartse convergentie in de richting van betere arbeids- en levensomstandigheden in de Europese Unie.** De toepassing van de twintig beginselen van die pijler inzake gelijke kansen en toegang tot de arbeidsmarkt, billijke arbeidsomstandigheden, en sociale bescherming en integratie, die ondersteund worden door de kerndoelen van de EU voor 2030 inzake werkgelegenheid, vaardigheden en armoedebestrijding, zal het streven van de Unie naar een digitale, groene en rechtvaardige transitie versterken. In dit tekstvak wordt een overzicht gegeven van de vooruitgang die Nederland heeft geboekt bij de verwezenlijking van de doelstellingen van de Europese pijler van sociale rechten.

**De Nederlandse arbeidsmarkt presteert over het algemeen goed, maar er blijven aanzienlijke uitdagingen bestaan met betrekking tot de arbeidsmarktsegmentatie en de ongunstige situatie op sociaal en werkgelegenheidsgebied van bepaalde groepen.** De arbeidsparticipatie in Nederland ligt ruim boven het EU-gemiddelde (82,5 % tegenover 74,5 % in het eerste kwartaal van 2022). Het hoge aantal atypische flexibele en tijdelijke contracten en het aantal zelfstandigen zonder personeel, dat de afgelopen tien jaar sterk is toegenomen, blijven echter een punt van zorg en vereisen verdere aandacht wat betreft de uitdagingen op het gebied van gelijke kansen, billijke arbeidsvoorwaarden en adequate sociale bescherming. De COVID-19-pandemie heeft de risico's in een reeds sterk gesegmenteerde arbeidsmarkt vergroot. Mensen met flexibele contracten (met name jongeren, laaggeschoolden, mensen met een migrantenachtergrond en/of personen met een handicap) behoorden tot de groepen die het hardst werden getroffen, samen met zelfstandigen zonder personeel. Hoewel de arbeidsparticipatiekloof tussen mannen en vrouwen in 2021 gemiddeld 8.2 procentpunten bedroeg, blijft deeltijdwerk wijdverbreid, met name onder vrouwen. Als gevolg daarvan is de genderpensioenkloof in Nederland een van de grootste in de EU. In het kader van het Europees Sociaal Fonds Plus (ESF+) zal Nederland blijven investeren in de actieve inclusie van kwetsbare groepen, waaronder mensen met een migratieachtergrond. De middelen van het ESF+ zullen worden ingezet om werknemers aan de rand van de arbeidsmarkt bij- en omscholingsmogelijkheden te bieden en banenverlies te voorkomen.

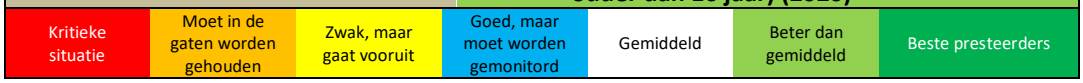
**Toenemende tekorten aan arbeidskrachten en vaardigheden en ongelijkheden op het gebied van toegang tot onderwijs, volwasseneneducatie en bij- en omscholing vormen uitdagingen, ook met het oog op de groene en de digitale transitie.** Het verbeteren van de arbeidsmarktresultaten van groepen in een ongunstige werkgelegenheids- en/of kwetsbare sociale situatie zou ook helpen om tekorten aan arbeidskrachten aan te pakken en het onbenutte potentieel aan arbeidskrachten en vaardigheden te activeren. Na verscheidene jaren van zwakke groei is de deelname van volwassenen aan leeractiviteiten in de afgelopen vier weken gedaald in 2020 , maar veel minder dan in de meeste landen (met 0.7 procentpunten ten opzichte van 2019); met 18,8 % is deze deelname nog steeds meer dan het dubbele van het EU-gemiddelde (9,1 %). Na een breuk in de tijdreeks steeg de participatiegraad in 2021 tot 26,6 % (EU 10,8 %). Het is echter moeilijk om mensen in een kwetsbare arbeidsmarktsituatie te bereiken. Verdere investeringen in het verbeteren van basis-, technische en digitale vaardigheden, het vergroten van de sectoroverschrijdende mobiliteit en inzetbaarheid, en het verbeteren van de kwaliteit en inclusiviteit van onderwijs en opleiding voor iedereen, is essentieel voor Nederland om bij te dragen aan de verwezenlijking van het EU-kerndoel inzake vaardigheden voor 2030. Nederland heeft toegezegd om er op nationaal niveau voor te zorgen dat tegen het einde van het decennium ten minste 62 % van de volwassenen elk jaar in de laatste 12 maanden aan leeractiviteiten heeft deelgenomen.

**Hoewel het percentage mensen dat met armoede of sociale uitsluiting wordt bedreigd in Nederland stabiel is en ruim onder het EU-gemiddelde ligt, blijven er uitdagingen bestaan voor specifieke groepen, zoals mensen met een migratieachtergrond en personen met een handicap.** In 2020 liep ongeveer 36 % van de buiten de EU geboren personen die in Nederland wonen het risico op armoede of

sociale uitsluiting, 22,5 procentpunten meer dan onder de in Nederland geboren personen. Voor mensen met een niet-EU-migratieachtergrond is de kloof het gevolg van een groter risico op armoede (29,7 % tegenover 11,1 % voor autochtonen), deels wegens een ongunstigere werkgelegenheidssituatie, een hoger percentage ernstige materiële deprivatie (8,9 % tegenover 1,1 %) en een grotere prevalentie van armoede onder werkenden (14,9 % tegenover 4,6 %). Bovendien liepen in 2020 meer dan een kwart (29,3 %) van de kinderen met in het buitenland geboren ouders risico op armoede, ongeveer drie keer zoveel als kinderen met in Nederland geboren ouders (9%). Daarnaast liep 24,9 % van de personen met een handicap in 2020 risico op armoede of sociale uitsluiting (tegenover 12 % van de personen zonder handicap). Het risico op armoede onder werkenden is groter voor mensen die werken met flexibele en/of tijdelijke contracten en voor zelfstandigen zonder personeel. Ook voor zelfstandigen zonder personeel blijven er uitdagingen bestaan wat de toegang tot adequate sociale bescherming betreft. De geplande invoering van een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen is een belangrijke stap in de goede richting. Nederland heeft zich ertoe verbonden tegen het einde van het decennium 163 000 mensen uit de armoede of sociale uitsluiting te halen om bij te dragen tot de verwezenlijking van het EU-kerndoel inzake armoedebestrijding voor 2030.

| Sociaal scorebord voor NEDERLAND | | |
|---|---|---|
| Gelijke kansen en toegang tot de arbeidsmarkt | Voortijdige verlaters van onderwijs en opleiding (% van de bevolking in de leeftijdsgroep 18-24 jaar) (2021) | 5,3 |
| | Niveau van digitale vaardigheden (% van de bevolking in de leeftijdsgroep 16-74) (2021) | 79,0 |
| | NEET-jongeren (% van de totale bevolking in de leeftijdsgroep 15-29 jaar) (2021) | 5,5 |
| | Genderkloof inzake arbeidsparticipatie (procentpunten) (2021) | 8,2 |
| | Verhouding inkomenskwintielen (S80/S20) (2020) | 4,2 |
| Dynamische arbeidsmarkten en billijke arbeidsomstandigheden | Arbeidsparticipatie (% van de bevolking in de leeftijdsgroep 20-64 jaar) (2021) | 81,7 |
| | Werkloosheidspercentage (% van de bevolking in de leeftijdsgroep 15-74 jaar) (2021) | 4,2 |
| | Langdurige werkloosheid (% van de bevolking in de leeftijdsgroep 15-74 jaar) (2021) | 0,8 |
| | Groei van het bruto beschikbaar inkomen van huishoudens per hoofd van de bevolking (2008=100) (2020) | 106,9 |
| Sociale bescherming en inclusie | Personen die risico lopen op armoede of sociale uitsluiting (in %) (2020) | 16,0 |
| | Kinderen die risico lopen op armoede of sociale uitsluiting (in %) (2020) | 15,8 |
| | Effect van sociale overdrachten (andere dan pensioenen) op armoedebestrijding (% vermindering van het armoederisicopercentage) (2020) | 36,8 |

| | | |
|---|---|---|
| | **Verschil in arbeidsparticipatie tussen mensen met en zonder handicap (ratio) (2020)** | 25,4 |
| | **Bovenmatige uitgave aan huisvesting (% van de bevolking) (2020)** | 8,3 |
| | **Kinderen jonger dan 3 jaar in formele kinderopvang (% van de kinderen jonger dan 3 jaar) (2020)** | 67,6 |
| | **Zelfgerapporteerde onvervulde behoefte aan medische zorg (% van de bevolking ouder dan 16 jaar) (2020)** | 0,2 |




Zoals gepresenteerd in bijlage 12 bij het Landverslag 2022 voor Nederland (SWD/2022/621 final). De lidstaten staan op het Sociale Scorebord ingedeeld volgens een statistische methodologie die is overeengekomen met het EMCO en het SPC. Het bevat een algemeen overzicht van de niveaus en de veranderingen van de indicatoren ten opzichte van de respectieve EU-gemiddelden en classificeert de lidstaten in zeven categorieën. Zie het gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid 2022 voor nadere gegevens over de methodologie. Wegens wijzigingen in de definitie van “digitale vaardigheden van de bevolking” in 2021 worden voor de beoordeling van deze indicator uitzonderlijk alleen niveaus gebruikt; NEET: jongeren die niet werken en geen onderwijs of opleiding volgen; GDHI: bruto beschikbaar inkomen van huishoudens.

### 4.4. Het beginsel "geen ernstige afbreuk doen"

**In de verordening tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit (RRF-verordening) is bepaald dat geen enkele maatregel in het herstel- en veerkrachtplan ernstige afbreuk mag doen aan een van de zes milieudoelstellingen in de zin van artikel 17 van de taxonomieverordening[14].** Overeenkomstig de RRF-verordening en de technische richtsnoeren over de toepassing van het beginsel "geen ernstige afbreuk doen aan" in het kader van de RRF-verordening (hierna de "technische richtsnoeren van de DNSH" genoemd[15]), verstrekken de lidstaten een toetsing aan het beginsel "geen ernstige afbreuk doen aan" (DNSH) op basis waarvan de Commissie beoordeelt of elke maatregel van het plan in overeenstemming is met het DNSH-beginsel. Nederland heeft voor elke maatregel in zijn plan een gedetailleerde toetsing aan het beginsel "geen ernstige afbreuk doen aan" ingediend.

**Het verstrekte bewijsmateriaal met betrekking tot de criteria die voor de selectie en het ontwerp van maatregelen zijn gebruikt, volstaat om te concluderen dat geen enkele maatregel in het plan naar verwachting ernstige afbreuk zal doen aan milieudoelstellingen.** Veel maatregelen in het plan dragen aanzienlijk bij tot milieudoelstellingen of hebben geen of een onbeduidend voorzienbaar effect op milieudoelstellingen en worden derhalve van meet af aan geacht in overeenstemming te zijn met het DNSH-beginsel (bv. bepaalde maatregelen op het gebied van onderwijs en opleiding, de arbeidsmarkt, het openbaar bestuur en de gezondheidszorg). Andere (deel)maatregelen zijn zo ontworpen dat zij de naleving van het DNSH-beginsel waarborgen, zoals de subsidieregeling voor de productie van groene waterstof en het investeringsprogramma om de veiligheid van de scheepvaart in de buurt van offshore windparken te waarborgen. Voor maatregelen die een inhoudelijke toetsing aan het beginsel "geen ernstige afbreuk doen aan" vereisen volgens de technische richtsnoeren van de DNSH (bv. duurzame mobiliteit, industriebeleid, digitalisering), heeft Nederland een toetsing verstrekt en aangetoond dat de maatregelen geen ernstige afbreuk doen.

**Voor maatregelen waarvan het effect op de zes milieudoelstellingen nauwgezet moet worden onderzocht, worden in de beschrijving van de maatregelen, mijlpalen en streefdoelen de specifieke waarborgen en verbintenissen vastgesteld die tijdens de uitvoering ervan vereist zijn.** Met name voor de noodsleepvaartuigen in het kader van "Wind op Zee" wordt de naleving van het DNSH-beginsel gewaarborgd door in de beschrijving van de maatregel specifieke voorwaarden op te nemen waarin wordt gespecificeerd dat: a) de vaartuigen uitsluitend groene methanol gebruiken die voldoet aan de richtlijn hernieuwbare energie (Richtlijn (EU) 2018/2001) (RED II), b) de groene waterstof die voor de productie van groene methanol wordt gebruikt, voldoet aan het vereiste dat de broeikasgasemissies gedurende de levenscyclus met 73,4 % worden verminderd voor waterstof en c) de groene methanol een emissiereductie van ten minste 70 % oplevert overeenkomstig RED II en de bijbehorende uitvoerings- en gedelegeerde handelingen. Voor de maatregelen "Programma Natuur" en "Wind op Zee" zijn waarborgen opgenomen om ervoor te zorgen dat milieueffectbeoordelingen (MEB's) worden uitgevoerd overeenkomstig

[14] De zes milieudoelstellingen zijn: (1) mitigatie van de klimaatverandering, (2) aanpassing aan de klimaatverandering, (3) duurzaam gebruik en bescherming van water en mariene hulpbronnen, (4) de circulaire economie, (5) voorkoming en bestrijding van verontreiniging en (6) bescherming en herstel van biodiversiteit en ecosystemen.

[15] COM 2021/C 58/01, Technische richtsnoeren over de toepassing van het beginsel "geen ernstige afbreuk doen aan" in het kader van de verordening betreffende de faciliteit voor herstel en veerkracht

Richtlijn 2011/92/EU (richtlijn milieueffectbeoordeling). Voor de demonstratiefaciliteiten voor waterstof in het kader van "Groenvermogen waterstof" wordt in de doelbeschrijving gespecificeerd dat de maatregel steun moet verlenen voor: de productie van waterstof uit elektrolyse met gebruikmaking van hernieuwbare energiebronnen zoals gedefinieerd in Richtlijn (EU) 2018/2001 (richtlijn hernieuwbare energie) of elektriciteit uit het elektriciteitsnet, of waterstofactiviteiten die voldoen aan het vereiste dat de broeikasgasemissies gedurende de levenscyclus worden verminderd met 73,4 % voor waterstof (resulterend in broeikasgasemissies gedurende de levenscyclus van minder dan 3 t CO2e/t H2) en 70 % voor op waterstof gebaseerde synthetische brandstoffen ten opzichte van een fossiele referentiebrandstof van 94 g CO2e/MJ, naar analogie van de benadering van artikel 25, lid 2, van en bijlage V bij Richtlijn (EU) 2018/2001.

**De maatregelen "Groenvermogen waterstof" en "Investeringssubsidie duurzame energie en energiebesparing (ISDE)" zouden kunnen leiden tot investeringen in installaties die binnen het toepassingsgebied van het EU-emissiehandelssysteem (ETS) vallen.** De naleving van het DNSH-beginsel wordt gewaarborgd door de garantie dat alleen projecten met emissies die aanzienlijk onder de ETS-benchmark liggen, in aanmerking komen voor steun in het kader van de maatregelen. In de technische richtsnoeren van de DNSH staat dat de lidstaten voor economische activiteiten waarvoor geen technologisch en economisch haalbaar alternatief met een gering milieueffect voorhanden is, kunnen aantonen dat een maatregel geen ernstige afbreuk doet door de beste beschikbare niveaus van milieuprestaties in de sector te hanteren. In de context van het EU-ETS is dit bijzonder relevant voor de doelstelling om de klimaatverandering te beperken. Nederland heeft onder meer getracht de naleving van het DNSH-beginsel te waarborgen door de selectie van ondersteunde projecten afhankelijk te stellen van het bereiken van broeikasgasemissies die ten minste lager zijn dan de relevante benchmarks die zijn vastgesteld voor de kosteloze toewijzing van ETS-emissierechten[16]. Indien de emissiereducties niet substantieel lager liggen dan de relevante benchmarks, heeft Nederland zich ertoe verbonden uit te leggen waarom dit niveau van emissiereductie niet kan worden bereikt.

**De bouw- en renovatiemaatregelen in het plan zijn in overeenstemming met het DNSH-beginsel.** Hoewel deze maatregelen een positief effect hebben op de emissiereducties, veroorzaken zij over het algemeen bouwafval. In de zelf uitgevoerde toetsing van deze maatregelen aan het beginsel "geen ernstige afbreuk doen" beroept Nederland zich op nationale wetgeving (met name artikel 8.8 van het Bouwbesluit, artikel 10.4, van de Wet Milieubeheer en het Besluit Stortplaatsen en Stortverboden Afvalstoffen) om ervoor te zorgen dat geen ernstige afbreuk wordt gedaan aan de doelstelling "circulaire economie" en dat ten minste 70 % (in gewicht) van het op de bouwplaatsen geproduceerde ongevaarlijke bouw- en sloopafval wordt voorbereid voor hergebruik, recycling en andere vormen van materiaalterugwinning. In dit verband bevestigt Nederland ook dat 99,9 % van het bouw- en sloopafval wordt voorbereid voor hergebruik, wordt gerecycled of aan materiaalterugwinning wordt onderworpen, met inbegrip van het gebruik ervan als opvulmateriaal. Nederland heeft een soortgelijke bevestiging gegeven voor alle sloopwerkzaamheden die moeten worden uitgevoerd in het kader van de Subsidieregeling sanering varkenshouderijen. Daarnaast wordt in het plan benadrukt dat de maatregelen voor de bouw en renovatie van gebouwen geen steun voor de installatie van gascondensatieketels zullen omvatten. Met de Investeringssubsidie duurzame energie en energiebesparing (ISDE) worden alleen de

[16] Benchmarks zoals beschreven in Uitvoeringsverordening (EU) 2021/447 van de Commissie.

warmtepompen voor de productie van hernieuwbare energie gefinancierd, en niet de gasketel in het geval van een hybride installatie.

*Rekening houdend met de beoordeling van alle voorgenomen maatregelen zal naar verwachting geen enkele in het Nederlandse herstel- en veerkrachtplan opgenomen maatregel voor de uitvoering van hervormingen en investeringsprojecten ernstige afbreuk doen aan milieudoelstellingen in de zin van artikel 17 van Verordening (EU) 2020/852 (de taxonomieverordening) (het beginsel "geen ernstige afbreuk doen"). Dit zou een score A rechtvaardigen op grond van beoordelingscriterium 2.4 van bijlage V bij de RRF-verordening.*

### 4.5. Groene transitie

*Klimaatdoelstelling*

**In het Nederlandse plan wordt 2,25 miljard EUR uitgetrokken voor de klimaatdoelstellingen, wat neerkomt op 47,8 % van de totale toewijzing van het plan aan niet-terugbetaalbare financiële steun**. Dit is meer dan de minimale klimaatdoelstelling van 37 % die in de RRF-verordening is vastgesteld. Tabel 8 bevat de bijdrage van alle maatregelen die bijdragen tot de doelstellingen op het gebied van klimaatverandering. De investeringen die zijn opgenomen in de component "Bevordering van de groene transitie" (component 1) vormen het grootste deel van de totale klimaatbijdrage van het plan. Deze investeringen dragen bij tot de verwezenlijking van de doelstellingen inzake klimaatverandering via uiteenlopende maatregelen, gaande van brede investeringen ter ondersteuning van de uitrol van offshore windenergie en het herstel van Natura 2000-gebieden tot meer specifieke investeringen om de productie van groene waterstof op te schalen en de invoering van duurzame mobiliteitsoplossingen. Deze investeringen worden aangevuld met een pakket fiscale vergroeningshervormingen die tot doel hebben een billijke prijs voor broeikasgasemissies en energieverbruik vast te stellen, zodat burgers, bedrijven en sociale instellingen sterker worden gestimuleerd om hun gedrag aan te passen en de groene transitie te ondersteunen.

**De tagging is gebaseerd op een correcte toepassing van de in bijlage VI bij de RRF-verordening beschreven methode voor het traceren van klimaatuitgaven door steunverleningsgebieden en bijbehorende coëfficiënten voor de berekening van steun voor doelstellingen op het gebied van klimaatverandering vast te stellen.** Voor brede maatregelen wordt de klimaatbijdrage berekend op het niveau van de submaatregelen om ervoor te zorgen dat de steunverleningsgebieden nauwkeurig worden geselecteerd en om te voorkomen dat de totale bijdrage van individuele maatregelen aan de klimaatdoelstellingen wordt overschat. Wanneer een geselecteerd steunverleningsgebied specifieke aanvullende voorwaarden omvat, worden deze in de beschrijving van de betrokken maatregel onderbouwd en weerspiegeld in specifieke bepalingen in de mijlpalen en streefdoelen om ervoor te zorgen dat de kenmerken van de maatregelen in overeenstemming zijn met de in bijlage VI bij de RRF-verordening uiteengezette voorwaarden. In het Nederlandse plan wordt voor geen van de maatregelen voorgesteld de klimaatcoëfficiënt te verhogen.

**Tabel 8: Bijdrage aan klimaatdoelstellingen per maatregel**

| Maatregel | | Kosten (in mln EUR) | Klimaatbijdrage (in mln EUR) | Klimaatbijdrage (%)* |
|---|---|---|---|---|
| P1.1I1 | Wind op Zee | 693,7 | 469,48 | 10,0 |
| P1.1I2 | Groenvermogen waterstof | 68,5 | 68,5 | 1,5 |
| P1.1I3 | Energietransitie binnenvaart, Project ZES | 56,0 | 56,0 | 1,2 |
| P1.1I4 | Luchtvaart in transitie | 28,7 | 28,7 | 0,6 |
| P1.2I1 | Programma Natuur | 714,3 | 285,7 | 6,1 |
| P1.2I2 | Subsidieregeling sanering varkenshouderijen | 275,1 | 110,0 | 2,3 |
| P2.1I3 | Digitale Infrastructuur Logistiek (DIL) | 36,2 | 14,5 | 0,3 |
| P2.2I1 | Europees beheersysteem voor het spoorverkeer (ERTMS) | 149,0 | 59,6 | 1,3 |
| P2.2I2 | Veilige, slimme en duurzame mobiliteit | 55,3 | 22,1 | 0,5 |
| P2.2I3 | Intelligente wegkantstations (iWKS) | 128,9 | 51,6 | 1,1 |
| P3.1I1 | Ontsluiting van nieuwbouwprojecten | 538,0 | 236,2 | 5,0 |
| P3.2I1 | Subsidieregeling voor de duurzaamheid van vastgoed in de publieke sector | 225,3 | 225,3 | 4,8 |
| P3.2I2 | Investeringssubsidie duurzame energie en energiebesparing (ISDE) | 624,0 | 624,0 | 13,3 |
| **Totaal** | | **3 358,6** | **2 251,8** | **47,8** |

** De klimaatbijdrage (%) is berekend op basis van de totale toewijzing van Nederland (4 707 miljoen EUR).*

**Het herstel- en veerkrachtplan draagt bij tot de groene transitie van Nederland, pakt de daarmee samenhangende uitdagingen aan en is goed afgestemd op de prioriteiten van de Europese Green Deal en het bijbehorende klimaatdoelstellingsplan 2030, alsook op de doelstelling om de EU tegen 2050 klimaatneutraal te maken.** De in het plan opgenomen maatregelen zullen leiden tot meer investeringen in de klimaattransitie van de industrie en in de energie-efficiëntie van woningen, bijdragen tot de ontwikkeling van hernieuwbare energiebronnen, duurzame vervoerswijzen aanmoedigen, de biodiversiteit in natuurlijke habitats herstellen en de overgang naar duurzame landbouw ondersteunen. Met investeringen en hervormingen worden ook de volgende vlaggenschipinitiatieven aangepakt, zoals voorgesteld in de jaarlijkse strategie voor duurzame groei 2021: Versnellen (Wind op Zee, Energiewet), Renoveren (Subsidieregeling duurzaam maatschappelijk vastgoed, Investeringssubsidie duurzame energie en energiebesparing (ISDE)) en Opladen en bijtanken (Luchtvaart in transitie, Energietransitie binnenvaart, project ZES). Bovendien zullen de in het plan opgenomen investeringen en hervormingen bijdragen tot de verwezenlijking van de ambities die in de REPowerEU-mededeling zijn uiteengezet.

*Duurzame energie*

**Het plan omvat investeringen ter ondersteuning van de opwekking en het gebruik van hernieuwbare energie.** Het plan is toegespitst op de verdere ontwikkeling van energie uit offshore windenergie en hernieuwbare waterstof. Een ambitieus investeringsprogramma heeft tot doel de productie van windenergie op de Noordzee met 10,7 gigawatt (GW) te verhogen tot in totaal 21,0 GW. Het programma concentreert zich niet op de bouw van offshore windparken zelf, die naar verwachting zal worden gedekt door particuliere investeringen die indirect via de elektriciteitsprijs worden gefinancierd, maar op de instap- en integratiekosten en op de beperking van de negatieve externe effecten, wat noodzakelijk is voor de uitrol van deze parken, zoals het waarborgen van de veiligheid van de scheepvaart, de verbetering van de natuur en de bescherming van soorten, alsmede de integratie van de stroomaansluiting op het land. Nederland zal ook aanzienlijk investeren in de ontwikkeling van het groene-waterstofecosysteem in Nederland met als doel de haalbaarheid van grootschalige elektrolyse te testen, de technologie verder te ontwikkelen en te zorgen voor voldoende goed opgeleid personeel. De opschaling van de productie van groene waterstof zal naar verwachting leiden tot aanzienlijke prijsdalingen voor bedrijven en consumenten. Tot slot wordt de uitrol van extra capaciteit uit hernieuwbare energiebronnen ondersteund door de Energiewet, een ingrijpende hervorming die het rechtskader biedt voor de investeringen die netbeheerders moeten doen om het net aan te passen aan de verwachte toename van de transmissie van energie uit hernieuwbare energiebronnen. Voorts wordt met de hervorming beoogd de vergunningsprocedures voor hernieuwbare-energieprojecten te optimaliseren.

*Groen fiscaal beleid*

**De transitie naar schone en efficiënte energieopwekking en schoon en efficiënt energiegebruik wordt verder versterkt door een pakket fiscale vergroeningshervormingen.** Een ambitieuze hervorming van de energiebelasting moet bedrijven en huishoudens ertoe aanzetten over te schakelen op klimaatvriendelijkere energiebronnen door tegelijkertijd het tarief voor gasverbruik te verhogen en het tarief voor elektriciteitsverbruik te verlagen. Daarnaast worden met de hervorming ook de belastingvrijstellingen voor sectoren met een hoge uitstoot, zoals de glastuinbouw, de metallurgie en de mineralogie, afgeschaft. De energietransitie door de industrie wordt ondersteund door de maatregel “Invoering en aanscherping van de CO2-heffing voor de industrie”, waarbij een minimumprijs voor CO2-emissies door de industrie wordt vastgesteld (voor het geval de door het EU-emissiehandelssysteem vastgestelde prijs lager is dan deze prijsbodem), met een verwachte CO2-reductiedoelstelling van 18,3 miljoen ton tegen 2030. Tot slot wordt verwacht dat de hervorming van de autobelastingen en de verhoging van het tarief van de vliegbelasting de uitstoot van broeikasgasemissies door het weg- en luchtvervoer zullen doen dalen. De broeikasgasemissies door het wegvervoer zullen naar verwachting ook dalen door de digitale mobiliteitsoplossingen in component 2 (Digitale transformatie) die tot doel hebben de verkeersstromen te optimaliseren (“Veilige, slimme en duurzame mobiliteit”, “Intelligente wegkantstations” en “Digitale Infrastructuur Logistiek (DIL)”).

*Energie-efficiëntie*

**In het plan worden aanzienlijke financiële middelen uitgetrokken om de energie-efficiëntie van de gebouwde omgeving te verbeteren.** De “Subsidieregeling duurzaam maatschappelijk vastgoed” heeft tot doel eigenaren van gebouwen met een maatschappelijke functie (d.w.z. lokale en regionale overheden, onderwijsinstellingen, gezondheidsinstellingen en andere culturele en welzijnsinstellingen) ertoe aan te zetten de energieprestaties van hun gebouwen te verbeteren door ze te renoveren. De “Investeringssubsidie duurzame energie en energiebesparing (ISDE)”, die

subsidies verstrekt voor investeringen in kleinschalige warmtepompen, zonneboilers, isolatiemaatregelen en warmtenetaansluitingen, wordt uitgebreid met middelen uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit om het subsidiepercentage voor warmtepompen op te trekken van 20 % tot 30 % per installatie. Door het energieverbruik van gebouwen te verminderen en alternatieve vormen van energieopwekking in gebouwen toe te passen, dragen beide maatregelen bij tot de verwezenlijking van de doelstelling van Nederland om in 2030 een maximale CO2-uitstoot door de gebouwde omgeving van 10 Mton te bereiken.

*Duurzame mobiliteit*

**Verschillende maatregelen in het plan zijn gericht op het bevorderen van de ontwikkeling en het gebruik van emissievrije voertuigen die worden gebruikt voor vervoer over water en door de lucht.** Het ambitieuze project "Energietransitie binnenvaart, project ZES" biedt investeringssteun voor het gebruik van verwisselbare modulaire energiecontainers (MEC's), die op verschillende laadplaatsen in nieuwe en omgebouwde binnenschepen kunnen worden opgeladen met groene stroom. Het project breekt met het traditionele model waarbij een schipper eigenaar is van een volledig schip, met inbegrip van het aandrijfsysteem, en wil een toekomstbestendige, betaalbare en schaalbare oplossing voor emissievrije binnenvaart bieden. Verwacht wordt dat ZES niet alleen de CO2-uitstoot per schip met gemiddeld 1 250 ton zal verminderen, maar ook de structurele aanpak van stikstof in Nederland ten goede zal komen, aangezien schepen die gebruik maken van MEC's geen stikstof uitstoten. De maatregel "Luchtvaart in transitie" bevordert de ontwikkeling van ultraefficiënte vliegtuigen die waterstof als energiedrager gebruiken. Dit omvat investeringssteun voor de ontwikkeling en aanpassing, tests tijdens de vlucht en demonstratie van componenten en systemen tijdens de vlucht op basis van waterstofverbranding of waterstofbrandstofcellen. Het programma zal ertoe bijdragen dat de luchtvaartsector duurzamer wordt met het oog op het bereiken van klimaatneutraliteit van de sector tegen 2050.

**De overgang naar duurzame mobiliteit wordt ook ondersteund door maatregelen om het gebruik van het weg- en luchtvervoer te ontmoedigen.** Met de hervorming van de autobelastingen wordt een systeem ingevoerd waarbij het tarief van de autobelasting voor auto's en bestelauto's afhankelijk wordt gemaakt van het aantal afgelegde kilometers. Daarnaast wordt met de hervorming de vrijstelling van de aanschafbelasting voor commerciële bestelwagens op fossiele brandstoffen uitgefaseerd, terwijl de uitzondering voor elektrische bestelauto's behouden blijft. Met een verwachte CO2-reductie van 2.5 miljoen ton in 2030 zal de hervorming naar verwachting aanzienlijk bijdragen tot de verwezenlijking van de nationale reductiedoelstelling die voor de mobiliteitssector is vastgesteld. Het forfaitaire tarief dat wordt aangerekend aan luchtvaartpassagiers ("Verhoging van de vliegbelasting") maakt korteafstandsvluchten relatief duur en zal naar verwachting de internationale trein als alternatief vervoermiddel aantrekkelijker maken. Ten slotte zal de implementatie van het Europees beheersysteem voor het spoorverkeer (ERTMS) de capaciteit van het spoorwegnet vergroten en ervoor zorgen dat treinen gemakkelijker en sneller nationale grenzen kunnen oversteken, waardoor het gebruik van de trein nog aantrekkelijker wordt.

*Aanpassing aan en mitigatie van de klimaatverandering door middel van biodiversiteitsmaatregelen*

**Een maatregel in component 3 moet ervoor zorgen dat woonwijken in Nederland weerbaarder worden tegen de gevolgen van klimaatverandering.** Het voornaamste doel van

de investering “Ontsluiting van nieuwbouwprojecten” is gemeenten te helpen bij de financiering van openbare infrastructuur, zodat particuliere woningbouwprojecten van start kunnen gaan. In veel gevallen omvatten deze noodzakelijke werkzaamheden in de openbare ruimte ambitieuze klimaatadaptatiemaatregelen tegen overstromingen, maar ook tegen hitte en droogte en ter verbetering van de natuurinclusiviteit.

**Het plan is ook gericht op het herstellen van de biodiversiteit en het verminderen van de stikstofdepositie, een van de belangrijkste milieu-uitdagingen waarmee Nederland wordt geconfronteerd.** Het uitgebreide “Programma Natuur” heeft tot doel bij te dragen tot het realiseren van de voorwaarden voor een gunstige of verbeterde staat van instandhouding van alle soorten en habitats in het kader van de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn. Het programma omvat een maatregel om de natuur te herstellen, met bijzondere aandacht voor systeemherstel in en rond overbelaste stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. De “Subsidieregeling sanering varkenshouderijen” heeft tot doel de door dierlijke mest veroorzaakte stankoverlast voor omwonenden en de stikstofdepositie te verminderen door subsidies te verstrekken aan varkenshouders die hun varkenshouderijactiviteiten definitief en onherroepelijk beëindigen.

*Rekening houdend met de beoordeling van alle voorgenomen maatregelen wordt verwacht dat het herstel- en veerkrachtplan in aanzienlijke mate zal bijdragen aan de groene transitie of dat het de daaruit voortvloeiende uitdagingen zal aanpakken en ervoor zorgt dat ten minste 37 % van de totale toewijzing ervan bijdraagt aan de verwezenlijking van de klimaatdoelstelling. Dit zou een score A rechtvaardigen op grond van criterium 2.5 van bijlage V bij de RRF-verordening.*

### 4.6. Digitale transitie

*Digitale tagging*

**Hervormingen en investeringen die bijdragen tot digitale doelstellingen maken 25,6 % van de totale toewijzing van het plan uit.** Een substantiële bijdrage komt voort uit component 2, die gericht is op het versnellen van de digitale transformatie. Deze component bestaat uit drie subcomponenten: i) het bevorderen van innovatieve technologieën en digitale vaardigheden, ii) het ontwikkelen van slimme mobiliteitsoplossingen en iii) het moderniseren van IT in het openbaar bestuur. Daarnaast wordt verwacht dat maatregelen op het gebied van digitaal onderwijs (component 4) en e-gezondheidszorg (component 5) een belangrijke bijdrage zullen leveren aan het faciliteren van de digitale transitie.

**Het plan volgt correct de in bijlage VII bij de RRF-verordening beschreven digitale-taggingmethode** door voor elke maatregel steunverleningsgebieden vast te stellen en overeenkomstige coëfficiënten toe te passen voor de berekening van de steun voor de digitale doelstellingen (in de tabel in de bijlage wordt de gedetailleerde toepassing van de digitale-taggingmethode weergegeven). In het Nederlandse plan wordt voor geen van de maatregelen voorgesteld de digitale coëfficiënt te verhogen. Er zij op gewezen dat sommige maatregelen van het herstel- en veerkrachtplan in submaatregelen zijn opgesplitst. Voor elke submaatregel wordt het steunverleningsgebied aangegeven en wordt de digitale bijdrage berekend. Dit betreft met name een AI-maatregel in component 2 van het plan, die bestaat uit afzonderlijke submaatregelen voor de ontwikkeling van AI-toepassingen voor de economie alsook voor academische programma’s ter bevordering van verder onderzoek op het gebied van AI. De keuze van de steunverleningsgebieden voor de digitale transitie is goed gemotiveerd en weerspiegelt de aard, de focus, de doelstelling of het verwachte resultaat van de investeringen.

**Tabel 9: Bijdrage aan digitale doelstellingen per maatregel**

| Maatregel | | Kosten (in mln EUR) | Digitale bijdrage (in mln EUR) | Digitale bijdrage (%)* |
|---|---|---|---|---|
| P2.1I1 | Quantum Delta NL | 263,9 | 263,9 | 5,6 |
| P2.1I2 | AiNed en Applied AI Learning Communities | 59,9 | 59,9 | 1,3 |
| P2.1I3 | Digitaliseringsimpuls Onderwijs NL | 209,4 | 209,4 | 4,4 |
| P2.1I4 | Digitale Infrastructuur Logistiek (DIL) | 36,2 | 36,2 | 0,8 |
| P2.2I1 | Europees beheersysteem voor het spoorverkeer (ERTMS) | 149,0 | 149,0 | 3,2 |
| P2.2I2 | Veilige, slimme en duurzame mobiliteit | 55,3 | 55,3 | 1,2 |
| P2.2I3 | Intelligente wegkantstations (iWKS) | 128,9 | 128,9 | 2,7 |
| P2.3I1 | Grensverleggende IT (GrIT) | 94,1 | 94,1 | 2,0 |
| P2.3I2 | Digitalisering van de strafrechtketens | 75,2 | 75,2 | 1,6 |
| P4.2I1 | Nationaal Onderwijslab AI | 36,0 | 36,0 | 0,8 |
| P4.2I5 | Laptops en tablets voor online en hybride onderwijs om leerverliezen aan te pakken en te beperken | 24,0 | 24,0 | 0,5 |
| P5.1I3 | SET COVID-19 | 50,0 | 50,0 | 1,1 |
| P5.1I4 | Infrastructuur voor gezondheidsonderzoek | 22,0 | 22,0 | 0,5 |
| **Totaal** | | **1 203,8** | **1 203,8** | **25,6** |

** De digitale bijdrage (%) is berekend op basis van de totale toewijzing van Nederland (4 707 miljoen EUR)*

*Digitale transitie*

**Het plan bevat verscheidene maatregelen die naar verwachting zullen bijdragen tot de digitale transitie en die de daaruit voortvloeiende uitdagingen op duurzame wijze zullen aanpakken.** Het plan is gericht op het bevorderen van innovatieve technologieën, digitaal onderwijs en digitale mobiliteit en op het moderniseren van door de overheidssector gebruikte IT-systemen. Het omvat maatregelen ter bevordering van de digitalisering in het lager en tertiair onderwijs, kwantumcomputing, artificiële intelligentie, digitaal logistiek beheer, het ERTMS, verbetering van de efficiëntie en veiligheid van het personenvervoer, digitalisering van justitie en e-gezondheidszorg. Met investeringen en hervormingen worden ook de volgende vlaggenschipinitiatieven aangepakt, zoals voorgesteld in de jaarlijkse strategie voor duurzame groei: Moderniseren ("Grensverleggende IT (GrIT)", "Digitalisering van de strafrechtketen") en Bij- en omscholing ("Digitaliseringsimpuls Onderwijs", "Digitale Infrastructuur Logistiek (DIL)").

**De in het plan voorgestelde acties stroken met de relevante nationale strategieën en plannen op digitaal gebied.** Investeringen in kwantumtechnologie, artificiële intelligentie, de digitalisering van justitie, de verbetering van IT-systemen in de overheidssector en digitale vaardigheden en onderwijs zijn in lijn met de acties die zijn uiteengezet in de Nederlandse digitaliseringsstrategie,

die in 2018 voor het eerst werd vastgesteld en in 2019, 2020 en 2021 werd geactualiseerd door het ministerie van Economische Zaken en Klimaat[17]. In deze strategie worden alle beleidsmaatregelen van de centrale overheid inzake digitalisering gebundeld, in nauwe samenhang met de Nederlandse Cybersecurity Agenda en de Agenda Digitale Overheid. De huidige prioriteiten van de strategie zijn i) artificiële intelligentie, ii) beter en verantwoord gebruik van gegevens, iii) digitale overheid, iv) digitale connectiviteit, v) digitale beveiliging en veerkracht, en vi) digitale vaardigheden en inclusie. Om zijn bevolking voor te bereiden op toekomstige ontwikkelingen, heeft Nederland een toekomstverkenning "Digitalisering 2030"[18] gelanceerd, waarin belangrijke economische, technologische en maatschappelijke trends worden beschreven die waarschijnlijk door de digitale transitie zullen worden beïnvloed.

**De maatregelen in het plan zullen naar verwachting bijdragen tot drie van de vier strategische prioriteiten die op EU-niveau zijn vastgesteld.** Deze zijn ook bevestigd in de recente mededeling over het digitale decennium van Europa[19]: digitale vaardigheden, digitale infrastructuur, digitale transformatie van bedrijven en digitalisering van overheidsdiensten. Het plan omvat geen geplande deelname aan belangrijke projecten van gemeenschappelijk Europees belang op het gebied van geavanceerde technologieën, ook al omvat het wel maatregelen voor investeringen in kwantumtechnologie en artificiële intelligentie.

**Het plan voorziet in verschillende maatregelen om de mogelijkheden van de digitale transitie in de overheidssector optimaal te benutten.** Een hervorming van de Wet open overheid heeft tot doel alle overheidsinstanties en semi-overheidsinstanties transparanter te maken. Verwacht wordt dat de wet ervoor zal zorgen dat overheidsinformatie gemakkelijker digitaal vindbaar, uitwisselbaar en toegankelijk wordt voor burgers, journalisten, parlementsleden en personeel. De investeringen in het rechtsstelsel hebben tot doel relevante stappen in strafprocedures te digitaliseren. Deze investeringen zullen het mogelijk maken documenten digitaal te delen en audio- en videomateriaal met betrekking tot zaken beschikbaar te stellen voor alle betrokken partijen. Met de investeringen wordt beoogd strafrechtelijke procedures efficiënter te maken door bestaande inefficiënties weg te werken, met name die welke verband houden met de verwerking van het desbetreffende papierwerk. Het plan omvat ook een investering om de IT-infrastructuur van het ministerie van Defensie te vernieuwen door een nieuwe IT-infrastructuur op te zetten die het ministerie in staat stelt betrouwbare, veilige, toekomstbestendige en flexibele systemen te gebruiken.

**Het Nederlandse plan bevat opmerkelijke maatregelen ter ondersteuning van de ontwikkeling van digitale vaardigheden, en de toepassing van nieuwe digitale oplossingen kan het tekort aan vaardigheden en arbeidskrachten helpen verminderen.** Op onderwijsgebied bevat het Nederlandse plan maatregelen om de toegang van studenten tot IT-apparatuur te verbeteren en een systematische aanpak in te voeren voor de integratie van digitaal onderwijs op verschillende niveaus van het onderwijsstelsel. Deze maatregelen zullen naar verwachting de ICT-vaardigheden van de beroepsbevolking op lange termijn verbeteren, wat ertoe zou kunnen bijdragen dat in een deel van de onvervulde vraag naar ICT'ers in de verschillende sectoren van de economie wordt voorzien.

[17] https://www.nederlanddigitaal.nl/documenten/publicaties/2021/06/22/the-dutch-digitalisation-strategy-2021-eng
[18] https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/04/26/toekomstverkenning-digitalisering-2030
[19] COM(2021) 118 - Digitaal kompas 2030: de Europese aanpak voor het digitale decennium, 9 maart 2021

**Het plan omvat investeringen in innovatieve technologieën die van fundamenteel belang zijn voor de digitale transitie.** In het plan worden met name aanzienlijke middelen uitgetrokken voor kwantumtechnologieën en artificiële intelligentie. Wat AI betreft, zet Nederland zich in voor Europese samenwerking en passende ethische en juridische kaders. Nederland zoekt aansluiting bij andere EU-lidstaten via een lerende aanpak om AI op een mensgerichte basis te ontwikkelen en te benutten en door kmo's te betrekken om optimaal gebruik te maken van AI. De maatregel inzake kwantumtechnologie zal bijdragen tot het reeds sterke kwantumecosysteem in Nederland. De stichting Quantum Delta NL coördineert de nationale agenda voor kwantumtechnologie, die samenwerking tussen en innovatie door studenten, onderzoekers, ingenieurs en ondernemers faciliteert.

**Investeringen in digitale mobiliteit zullen naar verwachting bijdragen tot het aanpakken van toegankelijkheid en duurzaamheid in een dichtbevolkt land met congestieproblemen.** De maatregel inzake digitale logistiek heeft tot doel de samenwerking tussen logistieke bedrijven te verbeteren om de capaciteit van het goederenvervoer efficiënter te benutten. Digitalisering in deze sector kan efficiëntiewinst opleveren en voorkomen dat vrachtwagens leeg rijden. De maatregelen "Veilige, slimme en duurzame mobiliteit", "Intelligente wegkantstations" en "Europees beheersysteem voor het spoorverkeer (ERTMS)" zijn gericht op een efficiënter gebruik van de bestaande infrastructuur, waardoor naar verwachting de afgelegde afstand zal afnemen en de congestie zal verminderen.

**Ten slotte zullen de digitale maatregelen in het plan Nederland veerkrachtiger maken.** In veel van de digitaliseringsmaatregelen in het plan wordt met name aandacht besteed aan cyberbeveiligingsaspecten. Dit is relevant voor de digitale systemen van de overheidssector, met name in het geval van investeringen in de digitale systemen van het ministerie van Defensie ("Grensverleggende IT (GrIT)"), maar ook op zeer innovatieve en concurrerende gebieden van digitaal ondernemen, met inbegrip van investeringen in kwantumcomputing en artificiële intelligentie. De voorgestelde hervormingen en investeringen zijn erop gericht de overheidsdiensten, met inbegrip van het rechtsstelsel, efficiënter te maken en hybride werken door overheidsambtenaren veiliger te maken. Voorts wordt verwacht dat investeringen in e-gezondheidszorg het gezondheidszorgstelsel veerkrachtiger zullen maken.

*Rekening houdend met de beoordeling van alle voorgenomen maatregelen wordt verwacht dat het herstel- en veerkrachtplan in aanzienlijke mate zal bijdragen aan de digitale transitie of dat het de daaruit voortvloeiende uitdagingen zal aanpakken en ervoor zorgt dat ten minste 20 % van de totale toewijzing ervan bijdraagt aan de ondersteuning van digitale doelstellingen. Dit zou een score A rechtvaardigen op grond van criterium 2.6 van bijlage V bij de RRF-verordening.*

### 4.7. Blijvend effect van het plan

*Structurele veranderingen in bestuur en instellingen*

**Verwacht wordt dat de maatregelen in de digitale component van het plan zullen leiden tot een blijvende verbetering van de efficiëntie van de overheidsdiensten** (component 2). Investeringen in de digitalisering van het strafrechtstelsel zullen naar verwachting efficiëntiewinsten opleveren. Investeringen in de IT-systemen van overheidsinstellingen zullen hun efficiëntie zowel intern als in de omgang met externe belanghebbenden verbeteren.

*Structurele beleidswijzigingen*

**Verwacht wordt dat de Nederlandse energiemarkt structurele veranderingen zal ondergaan als gevolg van de in het plan opgenomen hervorming.** De Energiewet (component 1) zal naar verwachting investeringen in het elektriciteitsnet vergemakkelijken, waardoor consumenten zelf geproduceerde energie kunnen verkopen en waardoor gegevens voor slimmere elektriciteitsnetten kunnen worden benut. Verwacht wordt dat de hervorming in haar geheel zal leiden tot een brede herziening van het regelgevingskader voor de Nederlandse elektriciteits- en gasmarkt.

**Andere maatregelen in component 1 impliceren veranderingen in het groene fiscale beleid die structurele effecten hebben.** Het kader voor fiscale stimuleringsmaatregelen zal de komende jaren worden beïnvloed door de fiscale hervormingen die het gebruik van fossiele brandstoffen moeten ontmoedigen en de uitstoot van broeikasgassen moeten terugdringen. De "Hervorming van de energiebelasting", de "Invoering en aanscherping van de CO2-heffing voor de industrie", de "Hervorming van de autobelastingen" en de "Verhoging van de vliegbelasting" zullen naar verwachting op duurzame wijze bijdragen tot gedragsveranderingen die leiden tot een lager verbruik van fossiele brandstoffen en minder congestie op de wegen.

**Het plan bevat verschillende maatregelen om elementen van het Nederlandse belastingstelsel die agressieve fiscale planning in de hand werken, aan te pakken.** In het kader van zijn herstel- en veerkrachtplan (component 6) pakt Nederland de elementen van het Nederlandse belastingstelsel die agressieve fiscale planning mogelijk maken structureel aan door bronbelastingen in te voeren op uitkeringen van rente, royalties en dividenden aan begunstigden in laagbelastende landen. Tegelijkertijd bevat het plan een beschrijving van het Nederlandse actieplan ter bestrijding van het witwassen van geld, waarvan twee acties zullen worden uitgevoerd in het kader van het herstel- en veerkrachtplan, namelijk de invoering van een limiet voor contante betalingen en de uitbreiding van het personeelsbestand van de Financial Intelligence Unit-Nederland (FIU-Nederland).

**Veel hervormingen en investeringen die in het herstel- en veerkrachtplan zijn opgenomen, zijn de komende jaren belangrijke prioriteiten van het overheidsbeleid.** Alle toezeggingen die Nederland in het herstel- en veerkrachtplan heeft gedaan, zijn in overeenstemming met en worden ondersteund door de agenda van de Nederlandse regering die in haar regeerakkoord 2021-2025 is opgenomen. De pensioenhervorming in component 4 is het resultaat van intensieve onderhandelingen tussen de sociale partners en de regering. De gevolgen van de hervorming zullen de komende decennia merkbaar zijn. De hervormingen op de woningmarkt zullen naar verwachting ook lang na de looptijd van de herstel- en veerkrachtfaciliteit effect sorteren (component 3). De hervorming "Gecentraliseerde planning om het woningaanbod te vergroten" voorziet in bindende afspraken tussen de regering en lokale overheden om 900 000 woningen te bouwen tegen 2030. Maatregelen om het woningbouwproces te versnellen zullen naar verwachting ook na de looptijd van de herstel- en veerkrachtfaciliteit van invloed zijn op het woningaanbod in Nederland.

*Blijvend effect*

**De maatregelen in het plan zullen naar verwachting blijvende positieve effecten hebben op de Nederlandse economie en een impuls geven aan de groene en de digitale transitie ervan.** Het plan zal naar verwachting het groeipotentieel van de economie versterken en de banencreatie, de innovatie en het concurrentievermogen bevorderen door investeringen in hernieuwbare energie, de verdere digitalisering van de Nederlandse economie en het onderwijsstelsel.

**De digitale en technologiegerichte maatregelen in het plan zullen naar verwachting op langere termijn voordelen opleveren voor de Nederlandse economie.** Toekomstgerichte investeringen in de digitalisering van de Nederlandse economie, bijvoorbeeld door een ruimer gebruik van artificiële intelligentie of quantumcomputing, zullen naar verwachting een langdurig effect hebben op het concurrentievermogen en de productiviteit, terwijl maatregelen ter ondersteuning van de ontwikkeling van digitale vaardigheden op middellange termijn mogelijk zullen bijdragen tot het aanpakken van het tekort aan ICT'ers in veel sectoren van de economie.

**Verwacht wordt dat de maatregelen in het plan het groeipotentieel en de inclusiviteit van de economie zullen versterken door een op de arbeidsmarkt gelijk speelveld tot stand te brengen en de onderwijs- en onderzoeksstelsels toekomstbestendig te maken.** Zo zullen de hervormingen met betrekking tot zelfstandigen een aantal van de vastgestelde structurele uitdagingen aanpakken, terwijl het stimuleren van bij- en omscholingsmogelijkheden zal bijdragen tot het creëren van een arbeidspool die zich snel aan veranderende omstandigheden kan aanpassen. De nadruk op onderwijs en onderzoek zal de economie op lange termijn ten goede komen.

**Het plan omvat ook maatregelen die bijdragen tot een structurele vermindering van de stikstofemissies van de landbouw, de industrie en het vervoer met het oog op de verwezenlijking van de wettelijk vastgestelde stikstofdoelstellingen.** Zo heeft de "Subsidieregeling sanering varkenshouderijen" tot doel de stikstofdepositie te verminderen door subsidies te verlenen aan varkenshouders die hun varkenshouderijactiviteiten definitief en onherroepelijk beëindigen. Het "Programma Natuur" heeft tot doel een blijvende gunstige staat van instandhouding van overbelaste stikstofgevoelige habitats en soorten te bereiken.

*Rekening houdend met alle hervormingen en investeringen die Nederland in zijn herstel- en veerkrachtplan beoogt, wordt verwacht dat de uitvoering ervan in grote mate zal leiden tot een structurele verandering op relevante beleidsterreinen en een blijvend economisch en maatschappelijk effect hebben. Dit rechtvaardigt een score A op grond van criterium 2.7 in bijlage V bij de RRF-verordening.*

### 4.8. Mijlpalen, streefdoelen, monitoring en uitvoering

*Adequaatheid van de structuur die belast is met de uitvoering van het plan, monitoring van de vooruitgang en rapportage*

**De uitvoering van het Nederlandse herstel- en veerkrachtplan zal gebaseerd zijn op het bestaande Nederlandse systeem van begrotingsbeheer en -governance.** In overeenstemming met dit systeem zijn de beleidsdirecties van de verschillende ministeries de primaire instanties die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de maatregelen in het herstel- en veerkrachtplan. De mijlpalen en streefdoelen van de maatregelen in het herstel- en veerkrachtplan zullen in een bijlage bij de jaarplannen van de verschillende ministeries worden opgenomen. De directies Financieel-Economische Zaken (FEZ) van de verschillende ministeries zullen de beleidsdirecties monitoren met betrekking tot de voortgang bij het bereiken van de mijlpalen en streefdoelen en het monitoringproces van de beleidsdirecties. Een speciale programmadirectie voor het RRF bij het ministerie van Financiën zal als coördinerend orgaan fungeren en zal in die rol verantwoordelijk zijn voor de algemene coördinatie van het Nederlandse herstel- en veerkrachtplan, de rapportage over de voortgang bij het bereiken van de mijlpalen en streefdoelen, de indiening van de betalingsverzoeken en de opstelling van de beheersverklaring. Bijgevolg, en in overeenstemming

met de bestaande structuren, zal de programmadirectie steunen op een gedecentraliseerd systeem van departementale begrotingen en subdeclaraties. Een mijlpaal die vóór het eerste betalingsverzoek moet worden bereikt, heeft betrekking op de formalisering van de rol van het coördinerend orgaan zoals voorzien in het plan (zie ook 4.10).

**In het plan worden de institutionele actoren beschreven die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de individuele hervormingen en investeringen op het niveau van de componenten.** De verschillende actoren die verantwoordelijk zullen zijn voor de uitvoering de maatregelen, voornamelijk beleidsdirecties in verschillende ministeries en autoriteiten die onder hun controle staan, zijn vermeld in de beschrijving van de componenten van het plan. Nauwe technische samenwerking tussen het ministerie van Financiën, diverse ministeries en onafhankelijke overheidsinstanties zal van cruciaal belang zijn voor de uitvoering van het plan. Meer in het algemeen zal de betrokkenheid van het nationale parlement, de lokale autoriteiten, de sociale partners en het maatschappelijk middenveld essentieel zijn voor de succesvolle uitvoering van de hervormingen en investeringen in het kader van het plan.

**Het plan bevat een adequate beschrijving van de beoogde monitoring- en rapportagemechanismen.** De programmadirectie zal algemene richtsnoeren opstellen voor een modelbijlage waarin wordt bepaald hoe mijlpalen en streefdoelen moeten worden gerapporteerd, vergezeld van aanvullend bewijsmateriaal. Deze bijlage zal deel uitmaken van de jaarverslagen van de verschillende ministeries en zal worden geïntegreerd in de interne planning- en controlecyclus. De directies Financieel-Economische Zaken (FEZ) van alle ministeries zullen toezicht houden op de uitvoerende instanties wat betreft de voortgang bij het bereiken van de mijlpalen en streefdoelen. Via de bijlage en deelverklaringen zullen de uitvoerende instanties informatie moeten verstrekken over de vorderingen bij het bereiken van de mijlpalen en streefdoelen. De informatie wordt systematisch bijgehouden in de departementale IT-systemen en halfjaarlijks gedeeld met de programmadirectie als onderdeel van de rapportageverplichtingen en om de consistentie en continuïteit te waarborgen. De gegevens worden ook opgeslagen in een centraal register. Dit centrale register zal worden ontwikkeld en, voor zover mogelijk, worden gekoppeld aan bestaande Europese en nationale IT-systemen. In het plan is een mijlpaal voor de ontwikkeling van het centrale register opgenomen (zie ook punt 4.10).

**De nodige administratieve middelen voor het beheer van en het toezicht op het plan zullen voornamelijk uit de bestaande middelen van de instellingen worden verstrekt.** De administratieve capaciteit van de centrale diensten die belast zijn met de uitvoering en coördinatie van het herstel- en veerkrachtplan, namelijk de programmadirectie Herstel- en Veerkrachtplan van het ministerie van Financiën, de beleidsdirecties en de directie FEZ, is toereikend om hun geplande rollen en taken uit te voeren. De voor het herstel- en veerkrachtplan vereiste controle- en monitoringtaak zal worden geïntegreerd in de standaard planning- en controlecyclus. Daarom kunnen de middelen en kennis die op nationaal niveau reeds voor deze taken beschikbaar zijn, worden benut. Dit moet zorgen voor een soepele en passende uitvoering, aangezien de betrokken instellingen over de nodige kennis en vaardigheden beschikken, zonder dat dit onevenredige administratieve en financiële lasten met zich meebrengt. Voorts is de administratieve capaciteit van de centrale dienst van het coördinerende orgaan die belast is met de uitvoering en coördinatie van het herstel- en veerkrachtplan voldoende gedetailleerd in het herstel- en veerkrachtplan (zie ook 4.10).

*Mijlpalen en streefdoelen*

**Het plan omvat 72 mijlpalen en 55 streefdoelen die relatief gelijkmatig over de uitvoeringsperiode zijn verdeeld.** De 21 hervormingen en 28 investeringen die in het herstel- en veerkrachtplan zijn opgenomen, worden ondersteund door mijlpalen en streefdoelen die over de hele uitvoeringsperiode zijn gespreid, al moet worden opgemerkt dat de uitvoering van een aantal belangrijke hervormingen pas voor 2025 of 2026 is gepland en dat sommige van de grootste investeringen, bijvoorbeeld in windenergie en de woningmarkt, naar verwachting pas in 2025 en 2026 hun volle effect zullen sorteren. De mijlpalen en streefdoelen weerspiegelen de belangrijkste stappen in de richting van de uitvoering van hervormingen en investeringen en worden realistisch en voldoende ambitieus geacht om de relevante uitdagingen aan te pakken.

**De mijlpalen en streefdoelen in het plan zijn duidelijk en realistisch en de voorgestelde indicatoren zijn relevant, aanvaardbaar en robuust.** De mijlpalen en streefdoelen zijn realistisch en in overeenstemming met de door Nederland verstrekte kostenramingen. Het aantal mijlpalen en/of streefdoelen per maatregel is een realistische afspiegeling van de verschillende elementen en stadia van uitvoering van de desbetreffende hervormingen en investeringen. Mijlpalen beschrijven in het algemeen de belangrijkste elementen en doelstellingen van geplande hervormingen en weerspiegelen de beslissende stappen in de richting van de volledige uitvoering van een specifieke hervorming. Zij hebben meestal betrekking op hervormingen in de vorm van een rechtshandeling en verwijzen naar de inwerkingtreding van nieuwe wetgeving om de daadwerkelijke uitvoering van nieuwe bepalingen vast te stellen. In sommige gevallen hebben mijlpalen betrekking op de bekendmaking van een wet met daaropvolgende mijlpalen die betrekking hebben op de uitvoering ervan. De prestaties van investeringen worden voornamelijk afgemeten aan de verwezenlijking van streefdoelen die doorgaans betrekking hebben op concrete resultaten, zoals het aantal schepen die zijn omgebouwd tot emissievrije schepen, het aantal geïnstalleerde intelligente wegkantstations en het aantal gesubsidieerde energie-efficiëntiemaatregelen.

*De regelingen die Nederland in zijn herstel- en veerkrachtplan voorstelt, zijn naar verwachting toereikend om een effectieve monitoring en uitvoering van het herstel- en veerkrachtplan te waarborgen, met inbegrip van het beoogde tijdschema, de mijlpalen, de streefdoelen en de bijbehorende indicatoren. Dit zou een score A rechtvaardigen op grond van beoordelingscriterium 2.8 van bijlage V bij de RRF-verordening.*

### 4.9. Kostenberekening

**Nederland heeft in zijn herstel- en veerkrachtplan individuele kostenramingen verstrekt voor alle investeringen en hervormingen die kosten met zich meebrengen.**

**De uitsplitsing van de kosten is over het algemeen gedetailleerd en goed onderbouwd**. Voor bijna alle kostenramingen zijn de gehanteerde aannames goed beschreven en duidelijk. Nederland heeft gedetailleerde informatie en bewijsmateriaal over de kosten verstrekt aan de hand van de standaardmodeltabellen die werden aangevuld met afzonderlijke documenten, met inbegrip van uitvoerigere beschrijvingen van de methode die aan de kostenberekeningen ten grondslag ligt en van de budgettaire gevolgen van de maatregelen. De ramingen zijn voornamelijk gebaseerd op feitelijke gegevens, businesscases, marktonderzoek en vergelijkingen met in het verleden gedane soortgelijke investeringen. Nederland heeft geen onafhankelijke validatie van de kostenramingen

door een onafhankelijk fiscaal instituut verstrekt, maar verscheidene van de maatregelen zijn door relevante onafhankelijke commissies geëvalueerd.

**Uit de beoordeling van de kostenramingen en de bijbehorende bewijsstukken blijkt dat de meeste kosten goed gerechtvaardigd, redelijk en aannemelijk zijn, geen kosten omvatten die door bestaande of geplande EU-financiering worden gedekt en evenredig zijn met het verwachte economische en sociale effect van de voorgenomen maatregelen**.

*Redelijke kosten*

**Ter onderbouwing van de kostenramingen heeft Nederland een uitgebreide lijst van documenten verstrekt om de voorgestelde bedragen te rechtvaardigen en toe te lichten, en heeft het uitgelegd hoe deze bedragen zijn berekend.** Het bewijs ter ondersteuning van kostenramingen biedt een redelijke verklaring voor de belangrijkste kostenfactoren van de voorgestelde maatregelen, hoewel de omvang en gedetailleerdheid van het verstrekte bewijs per maatregel verschillen. Voor het grootste deel werden eerdere projecten, businesscases, proefprojecten of andere vergelijkende kostengegevens voor de belangrijkste kostenfactoren gebruikt als basis voor kostenramingen. Hoewel de berekeningen over het algemeen duidelijk waren uiteengezet en het mogelijk was de gebruikte methode vast te stellen, was de verstrekte informatie voor een beperkt aantal investeringen minder duidelijk. Er zijn echter geen aanwijzingen die twijfel zouden doen rijzen over de verstrekte kostenramingen.

**De hervormingen en investeringen in het Nederlandse herstel- en veerkrachtplan voldoen aan de subsidiabiliteitscriteria van de RRF-verordening.** Alle door de herstel- en veerkrachtfaciliteit ondersteunde kosten worden gemaakt voor na 1 februari 2020 uitgevoerde (uit te voeren) hervormingen en investeringen, en de overeengekomen mijlpalen en streefdoelen zijn zo vastgesteld dat na 31 augustus 2026 geen RRF-financiering meer kan worden aangevraagd. De belasting over de toegevoegde waarde (btw) maakt geen deel uit van de kostenramingen. Het plan bevat verscheidene terugkerende kosten, zoals personeelskosten en onderhoudskosten. Deze zijn naar behoren gemotiveerd en aanvaardbaar. Het plan bevat motiveringen om aan te tonen dat deze kosten essentieel zijn voor het welslagen van de hervormingen en investeringen waarop zij betrekking hebben en dat zij geen aanzienlijke last voor de nationale begroting vormen. De meeste van deze kosten zijn tijdelijk en de niet-tijdelijke kosten leiden tot beperkte kosten voor de toekomst.

In dit verband wordt aangenomen dat in redelijke mate is aangetoond dat de kostenramingen redelijk zijn.

*Aannemelijke kosten*

**Het bedrag van de geraamde totale kosten van het herstel- en veerkrachtplan is in overeenstemming met de aard en het type van de beoogde hervormingen en investeringen**. Nederland heeft een groot aantal documenten en links naar online bronnen verstrekt om de kostenramingen te onderbouwen. Voor de meeste onderdelen is toegelicht hoe vroegere projecten of marktonderzoek voor de belangrijkste kostenfactoren verband houden met de kostenramingen van de investeringen in het herstel- en veerkrachtplan, zodat de aannemelijkheid van de kosten volledig kon worden beoordeeld. In een beperkt aantal gevallen kon echter niet worden vastgesteld in welke mate vroegere projecten vergelijkbaar zijn met de in het plan voorgestelde projecten, deels vanwege het nieuwe karakter van de maatregel. Voor sommige investeringen werden de

kosten relatief hoog geacht in vergelijking met de kosten van soortgelijke investeringen. Afhankelijk van het belang van de vastgestelde tekortkomingen wordt deze beperkte reeks maatregelen als “in redelijke mate” of “weinig” aannemelijk beschouwd.

Gezien de beperkingen van een voorafgaande beoordeling van kostenramingen, werden het ingediende bewijsmateriaal en de voor financiering voorgestelde totaalbedragen passend geacht en werden zij geacht in redelijke mate aan te tonen dat de kostenramingen aannemelijk zijn.

*Geen dubbele EU-financiering*

**In de afzonderlijke onderdelen wordt duidelijke informatie verstrekt over aanvullende investeringen uit andere fondsen van de Unie.** Nederland heeft voor elke afzonderlijke maatregel aangegeven dat de door de herstel- en veerkrachtfaciliteit te financieren kosten niet tegelijkertijd uit andere financieringsbronnen van de Unie zullen worden gefinancierd. In een speciaal hoofdstuk van het Nederlandse herstel- en veerkrachtplan wordt de verzekering gegeven dat de nodige procedures en regelingen ter voorkoming van dubbele financiering worden ingevoerd om te voorkomen dat met de in het plan opgenomen hervormingen en investeringen dezelfde kosten worden gefinancierd als met andere middelen van de Unie. Voor elke maatregel wordt een financieringsfiche opgesteld alsook een verklaring van de projectbeheerder dat er geen sprake is van dubbele financiering. In de financieringsfiche zullen de beleidsdirecties ook informatie verstrekken over mogelijke medefinanciering. Dit zal helpen na te gaan voor welke maatregelen er een risico van dubbele financiering bestaat (zie ook 4.10).

**Er is overeenstemming bereikt over de partnerschapsovereenkomst en het programma voor de periode 2021-2027, maar omdat er over verschillende programma’s nog wordt onderhandeld, is een volledig uitgewerkte afbakening op dit moment niet mogelijk**. De Commissie heeft echter een voorafgaande controle uitgevoerd om het risico van dubbele financiering door de Unie te beperken, en er zijn geen aanwijzingen voor duidelijke risico’s gevonden.

*Evenredige en kostenefficiënte kosten*

**De totale geraamde kosten van het plan staan in verhouding tot het verwachte sociale en economische effect van de beoogde maatregelen.** Het herstel- en veerkrachtplan zal naar verwachting op doeltreffende wijze bijdragen tot het aanpakken van een aanzienlijk deel van de uitdagingen die in de landspecifieke aanbevelingen (LSA’s) worden genoemd. Bovendien bevat het herstel- en veerkrachtplan maatregelen om het herstel na de COVID-19-crisis te ondersteunen en de basis te leggen voor groei op lange termijn. De belangrijkste doelstellingen van het plan zijn het bevorderen van de dubbele transitie en het verbeteren van het groeipotentieel en de economische, sociale en institutionele veerkracht van Nederland, waardoor het land minder kwetsbaar is voor schokken. Het plan draagt bij tot de versterking van de sociale cohesie en de sociale bescherming en tot de uitvoering van de Europese pijler van sociale rechten. Het plan versterkt de economische, sociale en territoriale cohesie en convergentie binnen de Unie. Uit het economische en sociale effect van het plan in combinatie met de positieve kostenbeoordeling blijkt dat de kosten in overeenstemming zijn met het kostenefficiëntiebeginsel.

*De door Nederland verstrekte motivering van het bedrag van de geraamde totale kosten van het herstel- en veerkrachtplan is in redelijke mate redelijk en aannemelijk, in overeenstemming met het kostenefficiëntiebeginsel, en staat in verhouding tot het verwachte nationale economische en*

*sociale effect. Nederland heeft voldoende informatie en bewijsstukken verstrekt waaruit blijkt dat het bedrag van de geraamde kosten van de hervormingen en investeringen van het herstel- en veerkrachtplan die in het kader van de faciliteit moeten worden gefinancierd, niet door bestaande of geplande Uniefinanciering wordt gedekt. Dit zou een score B rechtvaardigen op grond van beoordelingscriterium 2.9 van bijlage V bij de RRF-verordening.*

### 4.10. Controles en audits

Een robuust nationaal internecontrolesysteem moet de financiële belangen van de EU beschermen (voorkomen, opsporen en rechtzetten van fraude, corruptie, dubbele financiering en belangenconflicten) en moet ervoor zorgen dat de gegevens die ten grondslag liggen aan mijlpalen en streefdoelen nauwkeurig zijn.

*Robuustheid van het internecontrolesysteem en verdeling van rollen en verantwoordelijkheden*

**De monitoring-, controle- en auditsystemen die voor de uitvoering van het herstel- en veerkrachtplan zijn opgezet, zijn gebaseerd op robuuste bestaande nationale structuren die een meer gedecentraliseerde aanpak volgen.** De autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de planning, uitvoering en verificatie van het herstel- en veerkrachtplan maken deel uit van het nationale beheers- en controlesysteem. Een specifieke programmadirectie Herstel- en veerkrachtplan van het ministerie van Financiën wordt aangewezen als de coördinerend orgaan en zal als zodanig systeemverantwoordelijk zijn voor de monitoring en uitvoering van het plan en de bescherming van de financiële belangen van de Unie. Zij zal ook verantwoordelijk zijn voor het indienen van de betalingsverzoeken en het opstellen van de beheersverklaring. Er worden beleidsdirecties van de betrokken ministeries en agentschappen/consortia aangewezen om te zorgen voor de rapportage over en de uitvoering van de genoemde maatregelen, terwijl de directies Financieel-Economische Zaken (FEZ) van alle ministeries toezicht zullen houden op de beleidsdirecties en met name op de vooruitgang bij het bereiken van de mijlpalen en streefdoelen. Via deelverklaringen (beheersverklaring op het niveau van de uitvoerende organisatie) bevestigen de uitvoerende instanties dat het financieel beheer goed is en dat de gerapporteerde gegevens over de mijlpalen en streefdoelen betrouwbaar zijn. Deze deelverklaringen worden geverifieerd en ondertekend door de directie Financieel-Economische Zaken (FEZ) van elk ministerie. De Auditdienst Rijk, een onafhankelijke dienst binnen het ministerie van Financiën, voert regelmatig audits van de beheers- en controlesystemen, met inbegrip van gegevensgerichte controles, uit. Deze dienst stelt ook een samenvatting van de uitgevoerde audits op, die bij de betalingsverzoeken wordt gevoegd. De coördinatiedienst fraudebestrijding maakt deel uit van het ministerie van Financiën en speelt een centrale rol bij de coördinatie van de fraudebestrijding in het kader van het herstel- en veerkrachtplan in Nederland.

*Toereikendheid van de controlesystemen en andere relevante regelingen*

**Er zijn solide auditregelingen opgezet.** De rol van auditautoriteit is toegewezen aan de Auditdienst Rijk, die ook verantwoordelijk is voor de controle van de structuurfondsen. De auditautoriteit stelt de auditstrategie op en voert regelmatige audits van de beheers- en controlesystemen alsook gegevensgerichte controles uit. Bij de audits van het beheers- en controlesysteem wordt met name nagegaan of de monitoring- en uitvoeringsregelingen volledige en betrouwbare gegevens verschaffen over de in het herstel- en veerkrachtplan vastgestelde indicatoren en of het uitvoeringssysteem waarborgt dat de middelen overeenkomstig de regels

worden beheerd en fraude, belangenconflicten, corruptie en dubbele financiering kunnen voorkomen, opsporen en rechtzetten. Tijdens de uitvoering van het plan vinden op regelmatige basis systeemaudits plaats om de samenvatting van audits op te stellen. Voorts vindt als eerste stap een basiscontrole van het gegevenssysteem voor mijlpalen en streefdoelen plaats om ervoor te zorgen dat mogelijke problemen met dubbele financiering of belangenconflicten in een vroeg stadium kunnen worden opgespoord. Ernstige onregelmatigheden worden in de beheersverklaring opgenomen. De Algemene Rekenkamer, een extern onafhankelijk orgaan, fungeert als extra controlelaag.

**Alle informatie met betrekking tot de uitvoering en monitoring van het plan wordt opgeslagen in een centraal register dat voor de uitvoering van het herstel- en veerkrachtplan zal worden ontwikkeld.** De uitvoerende instanties verzamelen alle gegevens en slaan ze op als bedoeld in artikel 22, lid 2, punt d), van de RRF-verordening. De informatie wordt opgeslagen in de departementale IT-systemen en wordt halfjaarlijks met het coördinerend orgaan gedeeld in het kader van de rapportageverplichtingen en om de consistentie en continuïteit te waarborgen. Nederland heeft ook bevestigd dat het passende oplossingen zal toepassen om informatie met betrekking tot buitenlandse contractanten en eindontvangers te verifiëren. Voorts worden de gegevens ook opgeslagen in een centraal register. Dit register zal worden ontwikkeld en, voor zover mogelijk, worden gekoppeld aan bestaande Europese en nationale IT-systemen. In het plan is een mijlpaal opgenomen voor de ontwikkeling van dit centrale register dat op het niveau van het coördinerend orgaan zal worden gebruikt. Het register zal informatie over de mijlpalen en streefdoelen bevatten en zal worden gebruikt om gegevens te verzamelen, op te slaan en toegankelijk te maken overeenkomstig artikel 22, lid 2, punt d), van de RRF-verordening. Nederland heeft zich er ook toe verbonden gebruik te maken van Arachne, het datamining- en risicoscore-instrument van de Commissie. Het centrale register dat zal worden ontwikkeld, zal ook aan Arachne worden gekoppeld.

**Het institutionele kader en de procedures die zijn opgezet om fraude, corruptie en belangenconflicten te voorkomen, op te sporen en recht te zetten, bieden voldoende garanties.** Verschillende maatregelen en acties om fraude, corruptie en belangenconflicten te voorkomen, zijn al genomen of zullen worden genomen. Dit omvat ook een volledige risicoanalyse die door de beleidsdirecties zal worden uitgevoerd om belangenconflicten, fraude, corruptie en dubbele financiering te voorkomen. Deze risicoanalyse zal vervolgens als input dienen voor concrete maatregelen en aanvullend toezicht om de vroegtijdige opsporing van problemen te vergemakkelijken. Een eerste workshop met beleidsdirecties en directies Financieel-Economische Zaken (FEZ) heeft reeds plaatsgevonden. Het beleid zoals in de Algemene wet bestuursrecht vastgelegd, vormt de basis voor de corrigerende maatregelen die op grond van de RRF-verordening vereist zijn. Bij vermoeden van fraude of misbruik moeten aanvullende maatregelen worden genomen. Dit kan eventueel leiden tot een aangifte, zodat de zaak in een strafrechtelijke procedure kan worden onderzocht. Als er daadwerkelijk sprake is van fraude of misbruik of als de vermoedens ernstig zijn, wordt de zaak overgedragen aan de strafrechtelijke actoren. Alle strafrechtelijke kwesties worden in beginsel voorgelegd aan het Europees Openbaar Ministerie (EOM), dat de zaak verder behandelt tenzij het besluit de zaak over te laten aan het nationale openbaar ministerie. Het EOM krijgt op verzoek toegang tot het centrale register. Daarnaast zal de auditautoriteit ook nagaan of het ingevoerde systeem gevallen waarin een risico van belangenconflicten, corruptie of fraude bestaat, kan voorkomen, opsporen en rechtzetten.

*Toereikendheid van regelingen om dubbele EU-financiering te voorkomen*

**Er worden toereikende regelingen getroffen om dubbele EU-financiering te voorkomen.** In een speciaal hoofdstuk van het Nederlandse herstel- en veerkrachtplan wordt de verzekering gegeven dat de nodige procedures ter voorkoming van dubbele financiering worden ingevoerd om te voorkomen dat met de in het plan opgenomen hervormingen en investeringen dezelfde kosten worden gefinancierd als met andere middelen van de Unie. Voor elke maatregel wordt een financieringsfiche opgesteld alsook een verklaring van de projectbeheerder dat er geen sprake is van dubbele financiering. In de financieringsfiche zullen de beleidsdirecties ook informatie verstrekken over mogelijke medefinanciering. Dit zal helpen na te gaan voor welke maatregelen het risico van dubbele financiering bestaat. Op basis van deze informatie kunnen risicoanalyses worden uitgevoerd. Daarnaast moeten alle eindbegunstigden regelmatig een geactualiseerd overzicht verstrekken van andere externe bronnen van financiering, buiten de herstel- en veerkrachtfaciliteit, die zij als entiteit ontvangen. In de subsidiebesluiten moet duidelijk worden vermeld dat de beleidsdirecties en auditorganen toegang hebben tot alle noodzakelijke informatie. Voor bestaande regelingen zal worden nagegaan welke informatie beschikbaar is en deze zal in de risicoanalyse worden opgenomen. Er kunnen aanvullende maatregelen worden genomen om dubbele financiering te voorkomen, op te sporen en/of te recht te zetten.

**Om dubbele financiering te voorkomen, zal een centraal datasysteem worden ontwikkeld waarin informatie over de eindbegunstigden van de RRF-middelen wordt bijgehouden.** Dit centrale gegevenssysteem, in combinatie met Kohesio en het systeem voor financiële transparantie (FTS), zal worden gebruikt om na te gaan of er geen risico van dubbele financiering bestaat. Aanvullende controles zullen worden uitgevoerd door de directies Financieel-Economische Zaken (FEZ), de programmadirectie en het auditorgaan. Indien er inderdaad sprake is van dubbele financiering, worden passende maatregelen genomen en wordt de zaak indien nodig voorgelegd aan de Europese openbaar aanklager. Een geval van dubbele financiering wordt in de samenvatting van audits vermeld.

*Wettelijke bevoegdheid en administratieve capaciteit van de controlefunctie*

**Het herstel- en veerkrachtplan bevat voldoende informatie over de administratieve capaciteit van coördinerende en uitvoerende instanties.** De administratieve capaciteit van het coördinerend orgaan, de programmadirecties voor de herstel- en veerkrachtfaciliteit, is voldoende gedetailleerd. Momenteel zijn 13 voltijdsequivalenten toegewezen aan de programmadirectie Herstel- en veerkrachtplan, het coördinerende orgaan, en er zal voortdurend worden geëvalueerd of de administratieve capaciteit toereikend is. Er zijn garanties gegeven dat de nodige financiële middelen beschikbaar zullen worden gesteld. De capaciteit van de directies Financieel-Economische Zaken (FEZ) van de uitvoerende instanties die verantwoordelijk zijn voor het toezicht op en de controle van het herstel- en veerkrachtplan, is in 2021 aanzienlijk vergroot. Bovendien kan, gezien de integratie van de voor de herstel- en veerkrachtfaciliteit vereiste controle- en monitoringtaak in de standaard planning- en controlecyclus, gebruik worden gemaakt van de middelen en kennis die op nationaal niveau reeds voor deze taken aanwezig zijn. Het personeel dat verantwoordelijk is voor het monitoren en het waarborgen van de naleving van de bepalingen van de RRF-verordening krijgt een opleiding om hen vertrouwd te maken met de specifieke kenmerken van het programma, waaronder bijvoorbeeld het gebruik van Arachne. De Auditdienst Rijk heeft een voorlopige beoordeling gemaakt waaruit bleek dat tien extra voltijdsequivalenten nodig zijn om de vereiste taak uit te voeren. Er zullen extra middelen beschikbaar worden gesteld om deze tien mensen te kunnen aanwerven.

**Het wettelijk mandaat van het auditorgaan en het coördinerend orgaan zal formeel worden vastgelegd vóór het eerste betalingsverzoek**. De mandaten van het auditorgaan (Auditdienst Rijk) en het coördinerend orgaan (programmadirectie) zullen worden aangepast om ervoor te zorgen dat zij over het wettelijk mandaat beschikken zoals voorzien in de beschrijving van het plan. Daartoe zijn extra mijlpalen vastgesteld en aan het plan toegevoegd die vóór de indiening van het eerste betalingsverzoek moeten zijn bereikt.

*De door Nederland in het herstel- en veerkrachtplan voorgestelde regelingen om corruptie, fraude en belangenconflicten bij het gebruik van de in het kader van de faciliteit verstrekte middelen te voorkomen, op te sporen en recht te zetten, met inbegrip van de regelingen ter voorkoming van dubbele financiering uit de faciliteit en andere programma's van de Unie, worden toereikend geacht, mits de verordening tot vaststelling van het wettelijke mandaat van de verschillende bij de uitvoering van het plan betrokken organen vóór de indiening van het eerste betalingsverzoek wordt vastgesteld. Dit zou een score A rechtvaardigen op grond van beoordelingscriterium 2.10 van bijlage V bij de RRF-verordening.*

### 4.11. Coherentie

Het Nederlandse herstel- en veerkrachtplan is opgebouwd rond zes coherente componenten die de volgende gemeenschappelijke doelstellingen ondersteunen: het herstel van de Nederlandse economie stimuleren, bijdragen aan de dubbele transitie en de veerkracht van het land vergroten. Elke component is opgebouwd rond subcomponenten die complementaire of elkaar versterkende hervormingen en investeringen omvatten, zoals hierna wordt toegelicht.

*Elkaar versterkende maatregelen*

**Het plan is coherent binnen de componenten ervan, met consistente hervormingen en investeringen die elkaar versterken en versterken.** In component 1 bieden fiscale hervormingen en hervormingen van de energiemarkt stimulansen voor elektrificatie, broeikasgasemissiereductie en duurzame mobiliteit ter ondersteuning van investeringen in waterstof, emissievrije schepen en de luchtvaart. Maatregelen ter verbetering van het milieu vormen een aanvulling op de maatregelen om de energie- en klimaattransitie te versnellen. In de digitale component (component 2) zullen de voorgestelde acties naar verwachting bijdragen tot de vier strategische prioriteiten die op EU-niveau zijn vastgesteld en in de recente mededeling over het digitale decennium van Europa[20] zijn bevestigd: vaardigheden, infrastructuur, digitale transformatie van bedrijven en digitalisering van overheidsdiensten. Component 3 bevat zowel maatregelen die het woningaanbod vergroten als maatregelen die elementen van het belastingstelsel die de vraag naar woningen verstoren, schrappen. De in component 4 opgenomen maatregelen zullen naar verwachting bijdragen tot gelijke kansen voor iedereen en bevat een uitgebreid pakket om de prikkels voor zelfstandigen zonder personeel te verminderen. De verschillende maatregelen die betrekking hebben op gezondheid (component 5) en belastingen (componenten 5 en 6) zijn niet in tegenspraak met elkaar en hebben binnen hun component geen negatieve invloed op elkaar.

[20] COM(2021) 118 - Digitaal kompas 2030: de Europese aanpak voor het digitale decennium, 9 maart 2021

*Complementariteit van de maatregelen*

**Alle componenten samen weerspiegelen de algemene ambitie van het plan om vooruitgang te boeken met de dubbele transitie tijdens het herstel van de COVID-19-crisis en om tegelijk bij te dragen tot meer billijkheid en sociale veerkracht.**

**De maatregelen in de componenten 2 en 3 dragen bij tot de groene transitie**. In component 2 ondersteunen investeringen in de digitalisering van logistiek en het ERTMS duurzame mobiliteit. Het initiatief "Digitale Infrastructuur Logistiek (DIL)" heeft tot doel de digitalisering en decarbonisatie van de logistieke sector, en daarmee de duurzame groei ervan, te versnellen en te faciliteren. De uitrol van het ERTMS in de digitale component verhoogt de spoorwegcapaciteit en ondersteunt zo groen vervoer. In component 3 zal de "Investeringssubsidie duurzame energie en energiebesparing (ISDE)" het mogelijk maken steun te verlenen voor de installatie van warmtepompen en isolatie om de energie-efficiëntie te verbeteren.

**Maatregelen om de digitalisering van de Nederlandse economie verder te verbeteren, zijn in het hele plan terug te vinden.** De subcomponent onderwijs omvat niet alleen de verstrekking van digitale apparatuur op scholen, maar ook de ontwikkeling van een nationaal AI-laboratorium voor onderwijs als aanvulling op investeringen in de digitalisering van het onderwijsstelsel, alsmede de ontwikkeling van leergemeenschappen op het gebied van artificiële intelligentie die deel uitmaken van de digitale componenten. Voorts zijn in component 5 hervormingen gepland om gezondheidszorg op afstand mogelijk te maken door het gebruik van e-diensten en om de gegevensuitwisseling tussen gezondheidsinstellingen te versterken. Ten slotte zal de hervorming van de Energiewet in component 1 het mogelijk maken energiegegevens open te stellen, waardoor nieuwe mogelijkheden voor digitalisering worden gecreëerd.

**Verscheidene componenten dragen bij tot meer billijkheid en sociale veerkracht.** De componenten 3 en 6 omvatten verschillende hervormingen die verband houden met het matigen van de vraag naar woningen en het vergroten van het aanbod van (betaalbare) woningen, en zullen naar verwachting de sterke stijging van de woningprijzen helpen afzwakken. Component 4 omvat maatregelen om een gelijk speelveld voor werknemers en zelfstandigen tot stand te brengen, schijnzelfstandigheid terug te dringen en de sociale bescherming voor zelfstandigen te verbeteren door een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering in te voeren. Subcomponent 4.2 omvat verscheidene maatregelen ter ondersteuning van de leerachterstand van scholieren. Component 5 omvat maatregelen om de capaciteit van het gezondheidsstelsel te vergroten in geval van een gezondheidscrisis. Component 2 versterkt de levering van digitale overheidsdiensten, met inbegrip van het rechtsstelsel. Component 6, ten slotte, omvat maatregelen om belastingontwijking en problemen in verband met witwassen aan te pakken. Om meer samenhang tussen de instrumenten te bevorderen, met name met de fondsen van het Europees cohesiebeleid, wordt een evenwichtige territoriale toewijzing van middelen aangemoedigd.

*Rekening houdend met de kwalitatieve beoordeling van alle componenten van het Nederlandse plan, hun individuele gewicht (belang, relevantie, financiële toewijzing) en hun onderlinge wisselwerking, bevat het plan maatregelen voor de uitvoering van hervormingen en overheidsinvesteringen die in hoge mate samenhangende acties vormen. Dit rechtvaardigt een score A volgens beoordelingscriterium 2.11 van bijlage V bij de RRF-verordening.*

## BIJLAGE: TABEL – KLIMAAT EN DIGITALE TAGGING

Opmerking: De totale kosten van het Nederlandse herstel- en veerkrachtplan liggen hoger dan de totale toewijzing van niet-terugbetaalbare financiële steun aan Nederland. Nederland zal er echter voor zorgen dat alle uitgaven met betrekking tot de maatregelen waarvoor in deze tabel is aangegeven dat zij aan de klimaatdoelstellingen bijdragen, volledig worden gefinancierd met middelen uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit.

*SVG = steunverleningsgebied*

*Coëff. = coëfficiënt voor de berekening van steun voor doelstellingen op het gebied van klimaatverandering en voor de digitale transitie, op basis van bijlage VI en bijlage VII bij de RRF-verordening*

| ID van (sub)maatregel | Naam van (sub)maatregel | Kosten (in mln EUR) | Klimaat | | Digitaal | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | SVG | Coëff. % | SVG | Coëff. % |
| P1.1I1-1 | Offshore windenergie – waarborging van de veiligheid van de scheepvaart | 260 | 074 | 100 % | | |
| P1.1I1-2 | Offshore windenergie – elektrische heroplaadpunten op zee en op de kade | 60 | 077 | 100% | | |
| P1.1I1-3 | Offshore windenergie – versterking en bescherming van het ecosysteem van de Noordzee | 131 | 050 | 40 % | | |
| P1.1I1-4 | Offshore windenergie – goede integratie van de stroomaansluiting op het land | 243 | 050 | 40% | | |
| P1.1I2-1 | Groenvermogen waterstof – demonstratiefaciliteiten | 30 | 032 | 100% | | |
| P1.1I2-2 | Groenvermogen waterstof – onderzoeksprogramma | 34 | 022 | 100% | | |
| P1.1I2-3 | Groenvermogen waterstof – agenda voor menselijk kapitaal | 5 | 01 | 100% | | |
| P1.1I3 | Energietransitie binnenvaart, project ZES | 56 | 074 | 100% | | |
| P1.1I4-1 | Luchtvaart in transitie – ontwikkelen en modificeren, in-flight testen en demonstreren van componenten en systemen in vliegende technologiedemonstrators | 10 | 022 | 100% | | |

| ID van (sub)maatregel | Naam van (sub)maatregel | Kosten (in mln EUR) | Klimaat | | Digitaal | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | SVG | Coëff. % | SVG | Coëff. % |
| | op basis van waterstofverbranding | | | | | |
| P1.1I4-2 | Luchtvaart in transitie – Floating vision | 19 | 027 | 100% | | |
| P1.2I1 | Programma Natuur | 714 | 049 | 40% | | |
| P1.2I2 | Subsidieregeling sanering varkenshouderijen | 275 | 049 | 40% | | |
| P2.1I1 | Quantum Delta NL | 264 | | | 021quater | 100% |
| P2.1I2-1 | AiNed en Applied AI Learning Communities – ontwikkeling van zeer gespecialiseerde ondersteunende AI-diensten | 44 | | | 021ter | 100% |
| P2.1I2-2 | AiNed en Applied AI Learning Communities – ontwikkeling van digitale vaardigheden | 16 | | | 108 | 100% |
| P2.1I3 | Digitaliseringsimpuls Onderwijs | 209 | | | 012 | 100% |
| P2.1I4 | Digitale Infrastructuur Logistiek (DIL) | 36 | 084bis | 40% | 084bis | 100% |
| P2.2I1 | Europees beheersysteem voor het spoorverkeer (ERTMS) | 149 | 071 | 40% | 071 | 100% |
| P2.2I2 | Veilige, slimme en duurzame mobiliteit | 55 | 076bis | 40% | 076bis | 100% |
| P2.2I3 | Intelligente wegkantstations (iWKS) | 129 | 063bis | 40% | 063bis | 100% |
| P2.3I1 | Grensverleggende IT (GrIT) | 94 | | | 011 | 100% |
| P2.3I2 | Digitalisering van de strafrechtketen | 75 | | | 011quater | 100% |
| P3.1I1 | Ontsluiting van nieuwbouwprojecten – wegnemen van knelpunten | 109 | 048 | 40% | | |
| P3.1I1 | Ontsluiting van nieuwbouwprojecten – vermindering van stikstofdepositie | 3 | 049 | 40% | | |
| P3.1I1 | Ontsluiting van nieuwbouwprojecten – aanpassing aan de klimaatverandering | 191 | 037 | 100% | | |
| P3.2I1 | Subsidieregeling voor de duurzaamheid van vastgoed in de publieke sector | 225 | 026bis | 100% | | |

| ID van (sub)maatregel | Naam van (sub)maatregel | Kosten (in mln EUR) | Klimaat | | Digitaal | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | SVG | Coëff. % | SVG | Coëff. % |
| P3.2I2 | Investeringssubsidie duurzame energie en energiebesparing (ISDE) | 624 | 026bis | 100% | | |
| P4.2I1 | Nationaal Onderwijslab AI | 36 | | | 012 | 100% |
| P4.2I5 | Laptops en tablets voor online en hybride onderwijs om leerverliezen aan te pakken en te beperken | 24 | | | 012 | 100% |
| P5.1I3 | SET COVID-19 | 50 | | | 013 | 100% |
| P5.1I4 | Infrastructuur voor gezondheidsonderzoek | 22 | | | 013 | 100% |