ADVIES | Juni 2020 | *werkgroep internationaal*

Denktank Coronacrisis

Investeren in Europese samenwerking

Denktank
Coronacrisis

Investeren in Europese samenwerking

JUNI 2020

Sociaal-Economische Raad
Bezuidenhoutseweg 60
Postbus 90405
2509 LK Den Haag
T 070 3499 525
E communicatie@ser.nl
www.ser.nl

Inhoudsopgave

Voorwoord 7

1. Inleiding 11

2. Waarom hebben we de EU nodig? 13

3. De voorstellen van de Europese Commissie op hoofdlijnen 17

4. Herstelmaatregelen dienen bij te dragen aan de lange termijn agenda van de EU 21

5. Beoordeling van de afzonderlijke voorstellen 25
   - 5.1 Heroriëntering van de strategische agenda 25
   - 5.2 Het Meerjarig Financieel Kader 26
   - 5.3 Eigen middelen 28
   - 5.4 Het Next Generation EU herstelinstrument 30
   - 5.5 Garanties voor een goede besteding van de publieke middelen 34

6. Conclusies en aanbevelingen 37

Bijlage
Samenstelling van de Werkgroep Internationaal van denktank coronacrisis 43

Voorwoord

Voorwoord

In zijn eerste advies heeft de Denktank gepleit om te investeren in de Europese samenwerking. Dit vanuit de gedachte dat wij er belang bij hebben dat het virus in alle landen – ook de landen met een minder ontwikkeld gezondheidssysteem en minder financiële armslag – effectief wordt bestreden, om te voorkomen dat het in alle hevigheid weer terugkomt, of dat een crisis als deze zich te eenvoudig herhaalt. Volgens de Denktank hebben we er ook belang bij dat zoveel mogelijk landen zo snel mogelijk weer de weg naar economisch en maatschappelijk herstel weten te vinden. Dat geldt in het bijzonder voor de andere lidstaten van de Europese Unie waarmee wij vaak intensieve handels- en investeringsrelaties onderhouden.

De Denktank constateert in zijn eerste advies dat daar een verantwoorde vorm van risicodeling en solidariteit bij hoort, die een duurzaam herstel van desbetreffende landen mogelijk maakt. Een spoedige overeenstemming over het Meerjarig Financieel Kader (MFK) voor de EU-begroting kan daarvoor een goede basis bieden.

Dit advies uit eigener beweging verkent nader wat investeren in Europese samenwerking kan inhouden. Aanleiding daarvoor zijn de voorstellen van de Europese Commissie voor een herzien MFK en Europese herstelinstrumenten. De Denktank pleit ervoor deze voorstellen constructief-kritisch tegemoet te treden, en vooral te beoordelen op hun effectiviteit in het bevorderen van productieve investeringen en structurele hervormingen in de lidstaten. Leidraad zou moeten zijn een betere werking van een eerlijke interne markt, het vergroten van de verdiencapaciteit en het vergroten van de ontwikkelingsmogelijkheden van mensen en bedrijven in de gehele Europese Unie.

Het voorliggende advies is voorbereid door de werkgroep Internationaal van de Denktank Coronacrisis[1].

1 Zie bijlage 1 voor de samenstelling van de werkgroep.

De Denktank is ingesteld met als doel[2]:

- Kennis te verzamelen en uit te wisselen over economische en sociaal-maatschappelijke ontwikkelingen.
- Oplossingsrichtingen voor een zo goed mogelijk economisch herstel aan te geven; alsmede knelpunten te signaleren op sociaal-maatschappelijk terrein en daarvoor oplossingen aan te reiken.
- Praktische voorstellen te ontwikkelen voor zowel het kabinet, de sociale partners en hun achterbannen, alsook de brede samenleving.

Mariëtte Hamer
Voorzitter

2 Aan de Denktank Coronacrisis werken onder andere mee: Mariëtte Hamer (voorzitter Denktank/SER), Romke van der Veen (vice-voorzitter Denktank/kroonlid SER), Monika Sie Dhian Ho (Clingendael), Godfried Engbersen (WRR), Jet Bussemaker (RVS), Pieter Hasekamp (CPB), Paul de Krom (TNO), Olaf Sleijpen (DNB), Bert Kroese (CBS), Tuur Elzinga (FNV), Rob Mulder (VNO-NCW), Raymond Puts (AWVN), Gerrit van de Kamp (VCP), Leonard Geluk (VNG), Edith Hooge (Onderwijsraad), Monique Kremer (ACVZ) en Arnoud Boot (WRR). Het secretariaat wordt verzorgd door een team van het SER-secretariaat onder leiding van Ton van der Wijst.

Advies

1 Inleiding

De Europese Commissie heeft op 27 mei jongstleden haar voorstellen voor een herzien Meerjarig Financieel Kader (MFK) en voor Europese herstelinstrumenten gepresenteerd. Deze voorstellen vormen het uitgangspunt voor onderhandelingen tussen de lid-staten die hierover eind juli een politiek akkoord zouden moeten bereiken. Bieden de voorstellen hiervoor een goede basis? Wat zijn aandachtspunten in deze onderhandelingen? Wat zijn de gevolgen voor burgers, onder wie werkenden, en voor bedrijven? Dit briefadvies reikt gezichtspunten aan voor beantwoording van deze vragen. In de maatschappelijke discussie gaat het vooral om de hoogte van de bedragen, de verdeling over leningen en giften, en de mogelijke gevolgen voor de financiële afdracht van Nederland. Dit advies wijst erop dat dit een te beperkte benadering is. Niet alleen omdat de financiële afdracht in het breder perspectieven van de baten van Europese samenwerking moet worden gezien, maar ook omdat het van wezenlijk belang is om goed te kijken waaraan en hoe het geld wordt besteed en of het in voldoende mate bijdraagt aan een goede werking van de interne markt en opwaartse convergentie door het vergroten van ontwikkelingsmogelijkheden van mensen en bedrijven in alle delen van de Europese Unie. Door de coronacrisis dreigt de ongelijkheid in de EU binnen en tussen lidstaten verder toe te nemen. Dit voedt de politieke verdeeldheid tussen de lidstaten en ondermijnt het draagvlak voor de Europese Unie. Dit is schadelijk voor de samenhang en kracht van de Europese Unie.

Dit advies is als volgt opgebouwd:

- In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de vraag waarom we de EU nodig hebben om uit deze crisis te komen.
- Daarna worden de voorstellen van de Europese Commissie kort gepresenteerd en in de context geplaatst van eerdere voorstellen en reeds genomen maatregelen (hoofdstuk 3).
- Een belangrijk uitgangspunt van de Denktank is dat de voorstellen voor herstel moeten bijdragen aan de langetermijnagenda van de EU en aan opwaartse convergentie gericht op het investeren in mensen en bedrijven (hoofdstuk 4).
- Hoofdstuk 5 bespreekt de afzonderlijke voorstellen van de Europese Commissie op hoofdlijnen.

Tot slot formuleert hoofdstuk 6 conclusies en aanbevelingen.

2 Waarom hebben we de EU nodig?

Verder met de langetermijnagenda

Nederland heeft de EU nodig om een aantal mondiale uitdagingen aan te kunnen pakken die mede bepalend zijn voor onze welvaart: waaronder klimaatverandering, migratie, toenemend protectionisme, toenemende internationale instabiliteit en digitalisering. Het is een illusie te denken dat Nederland deze vraagstukken in zijn eentje kan oplossen. Samen staan we sterker in een buitenwereld waarin de dreigingen toenemen: Europa kan de spelregels in de wereldeconomie effectief mede bepalen; Nederland heeft die positie niet. EU-lidstaten kunnen elkaar versterken door investeringsprogramma's op elkaar af te stemmen. Alle landen staan bijvoorbeeld voor de uitdagingen van de energietransitie en de digitale transitie.

Een belangrijke doelstelling van de EU is het bevorderen van economische, sociale en territoriale samenhang. Dit is ook een voorwaarde voor eensgezind optreden van de EU. De Europese integratie heeft lange tijd convergentie in termen van bbp per capita bevorderd. Dat gold de laatste decennia vooral de nieuwe lidstaten. Maar deze convergentie hapert al een aantal jaren en behoeft modernisering. De financieel-economische crisis van 2008 en volgende jaren heeft de EU hard getroffen. Daardoor is de eerdere convergentie voor een deel ongedaan gemaakt. Onderdeel van de langetermijnagenda is om de convergentie te herstellen en te moderniseren door het bieden van kansen voor mensen en bedrijven (bottom-upbeleid).

Op gang brengen economie van de lidstaten

Het uitvoering geven aan bovenbedoelde langetermijnagenda vraagt om omvangrijke publieke en private investeringen, onder andere in de energietransitie en de digitale transitie. Deze investeringen zijn ook van belang om de economieën van de lidstaten na de coronacrisis weer op gang te helpen: ze gaan aan de ene kant vraaguitval tegen en worden anderzijds in het kader van de nieuwe industriestrategie van de EU ingezet om de toekomstige verdiencapaciteit te versterken.
De coronacrisis neemt de noodzaak voor het verder verduurzamen van onze economie en samenleving allerminst weg. Met het oog op toekomstig verdienvermogen ligt het voor de hand goed rekening te houden met de transitieopgaven. Daarbij is het zaak goed aansluiting te zoeken bij Europese investeringsprogramma’s zoals in het kader van de Europese Green Deal.[1] De EU-begroting kan beter worden ingezet om die gezamenlijke beleidsinspanningen te ondersteunen. Zolang er echter

1 Denktank Coronacrisis (2020) *De contouren van een intelligent herstelbeleid*, p. 14.

geen nieuw MFK is vastgesteld blijft de nieuwe Europese groeistrategie, de Green Deal met het bijbehorende investeringsplan, de digitalisering en het strategisch industriebeleid in de lucht hangen. De investeringsplannen berust in belangrijke mate op de inzet van, en garantiestelling door, de EU-begroting. Ook andere belangrijke programma's zoals Horizon Europe kunnen dan niet gefinancierd worden.

Europese samenwerking is essentieel voor de herstelfase. Nederland heeft er belang bij dat zoveel mogelijk landen zo snel mogelijk de weg naar economisch en maatschappelijk herstel weten te vinden. Voor onze toekomstige welvaart is het belangrijk dat de 'thuismarkt' met rond 450 miljoen consumenten zo goed mogelijk blijft functioneren. Het vrij verkeer van personen – een belangrijke pijler van de interne markt – is grotendeels buiten werking gesteld. De staatssteunregels zijn in vergaande mate tijdelijk versoepeld met het oog op de noodzakelijke steunmaatregelen van de lidstaten. Voor de herstelfase is een herstel van de interne markt van groot belang.

Behoud financiële stabiliteit

Met name de zuidelijke lidstaten in de eurozone zijn door de coronacrisis hard geraakt. Dat staat op zich los van de kwaliteit van het in het verleden gevoerde financieel-economisch beleid. Wel hebben deze lidstaten mede door dat beleid nu weinig financiële armslag om de crisis op te vangen. De daling van het nationaal inkomen en grotere overheidsuitgaven leidt tot een verdere stijging van de schuldquote in deze landen. Daarnaast dreigt de positie van het bankwezen te verzwakken door een toename van het aantal oninbare leningen als gevolg van de crisis. Daar speelt ook de structureel lage winstgevendheid van de banken in die landen een rol waardoor zij zich lastig kunnen herfinancieren via de kapitaalmarkten.
Het risico is dat we door deze combinatie van factoren in een herhaling van de financiële crisis in de eurozone van 2010-12 kunnen geraken waarbij de verslechtering van de financiële positie van overheden en van banken elkaar kunnen versterken. Dan ontstaat een precaire situatie waarbij veel afhangt van de wijze waarop financiële markten hierop reageren. De EMU is ondanks de verbeteringen van de afgelopen jaren nog steeds kwetsbaar door de verwevenheid tussen commerciële banken en nationale overheden. De ECB heeft hier onlangs op gewezen in haar Financial Stability Review[2]. Ook het CPB concludeert dat de oploop van de rente op overheidsobligaties van vooral zuidelijke eurolanden banken en overheden wederom in de problemen kan brengen.[3] Deze stijging van de rente verhoogt de

2 ECB (2020) *Financial Stability Review 2020*, in het bijzonder paragraaf 3.1 "Sizeable sovereign-bank links in some euro area countries create risks of negative feedback loops arising from sovereign or bank rating downgrades".
3 CPB (2020) *Een nieuwe plaag voor de EMU*, p. 5.

rentelasten. Banken hebben veel overheidsobligaties op de balans staan, en door een verlies op deze obligaties na een rentestijging komt mogelijk ook de bankensector in problemen.
Via de bankensector kunnen problemen in landen met hoge schulden ook overslaan naar andere landen. Zo is de blootstelling van de Nederlandse private sector aan de door corona zwaar getroffen lidstaten (Italië en Spanje) groot.[4] Financiële instabiliteit in de eurozone zal ook ons land raken en de crisis versterken. Ook via de handel op de interne markt zal Nederland de gevolgen merken als andere eurolanden in financiële problemen raken.

Tot nu toe heeft vooral de ECB door snel en doortastend optreden ervoor gezorgd dat de onrust op de financiële markten en de toename van risicopremies beperkt is gebleven. Op 25 maart 2020 is de ECB met het Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP) gestart waarmee de centrale banken in de eurozone publiek en privaat schuldpapier kunnen opkopen.[5] Op 4 juni 2020 is besloten de capaciteit van dit programma te vergroten van 750 miljard euro naar 1350 miljard euro. Dit programma loopt door tot het midden van volgend jaar. Vanwege de ernst van de situatie wil de ECB het programma flexibel kunnen inzetten. Daarom kan het aankooptempo fluctueren over de tijd, activaklassen en jurisdicties.[6]
Bij een verdere oploop van de rentes kunnen eurolanden een beroep doen op het noodfonds ESM, dat onder voorwaarden leningen kan verstrekken. De ECB kan dan, indien daar ook monetaire beleidsgronden voor zijn, via het OMT-programma obligaties aankopen van landen die in een ESM-programma zitten. Maar het is, zoals het CPB aangeeft, niet zeker dat het ESM de beoogde rol kan spelen als een groot euroland als Italië in de problemen komt. Vanwege gepercipieerde reputatieschade en de strenge voorwaarden aan ESM-programma's is het niet duidelijk of landen wel bij het ESM aankloppen als ze echt in de financiële problemen komen.[7] Vervolgens is het volgens het CPB de vraag of de ECB bereid en in staat is om voor een groot euroland ongelimiteerd obligaties aan te kopen volgens het OMT-programma.
De ECB zal dat immers alleen maar kunnen doen, in zoverre dat past onder haar monetaire-beleidsmandaat.

4 Zie uitgebreider CPB (2020) *Risicorapportage financiële markten*, hoofdstuk 4.
5 Decision 2020/440 of the European Central Bank of 24 March 2020 on temporary pandemic emergency purchase programme, PB 25 03 2020, L91.
6 Idem, artikel 5 lid 2 ('Purchases under the PEPP shall be conducted in a flexible manner allowing for fluctuations in the distribution of purchase flows over time, across asset classes and among jurisdictions').
7 Hoewel de conditionaliteiten in het nieuwe steunprogramma van het ESM dat is opgezet met het oog op de huidige crisis grotendeels zijn losgelaten, blijven lidstaten huiverig om er een beroep op te doen.

Het monetaire beleid kan dus het niet alleen. Er zijn grenzen aan wat de ECB kan doen en er zijn grenzen aan het mandaat van de ECB. De verantwoordelijkheid voor het gecoördineerd stimuleren van de Europese economieën en voor het helpen beheersbaar houden van hoge staatsschulden kan en mag niet bij de ECB worden gelegd. Er is een meer evenwichtige mix van monetair en begrotingsbeleid nodig. Hier is de democratisch gelegitimeerde Europese politiek aan zet. Als er over een passende begrotingsimpuls geen overeenstemming kan worden bereikt, zal dat een negatief signaal naar de financiële markten zijn en de centrifugale krachten in de EU versterken. Dit onderstreept ook het belang van het voltooien van de kapitaalmarktunie om de Eurozone minder afhankelijk te maken van bancaire financiering en te zorgen voor robuustere grensoverschrijdende kapitaalstromen.

Urgente maatregelen voor medisch beleid om een tweede lockdown te voorkomen

Met een tweede lockdown – zeker op de internationale schaal die we nu gezien hebben – is de kans groot dat we in het ergste scenario van het CPB terecht komen en de economische crisis zich verder verdiept. Het is daarom van groot belang om een tweede golf zoveel mogelijk in te dammen en regionaal te isoleren. Daar is allereerst een medisch dashboard voor nodig. En ook hier zijn Europese samenwerking en afstemming cruciaal. Zo'n dashboard en de mogelijkheid er snel maatregelen aan te verbinden, moet er ook op Europees niveau komen. Voorkomen moet namelijk worden dat een lokale opleving ertoe leidt dat overal de grenzen weer dicht gaan. Dat vergt ook dat de productie van medische producten die voor de bestrijding van COVID-19 noodzakelijk zijn verder is opgevoerd, er voldoende testcapaciteit is en er grensoverschrijdende middelen voor effectief contactonderzoek zijn.

Europa niet alleen economisch van belang

Maar naast de bovengenoemde economische argumenten is er nog een breder belang gemoeid bij de EU. De EU staat voor een open maatschappijmodel waarvan vrede, vrijheid, democratie en rechtsstaat, en sociale markteconomie de pijlers zijn. Die pijlers staan bijna overal in de wereld onder druk. Alleen door als eenheid op te treden in de wereld zal de EU die druk kunnen weerstaan. Dat is een essentieel belang voor Nederland. Behoud van het open maatschappijmodel is ook een voorwaarde om de crisis echt te overwinnen.

3 De voorstellen van de Europese Commissie op hoofdlijnen

De eerste reactie vanuit Europa op de Coronacrisis

De EU heeft een belangrijke rol gespeeld vanaf het begin van de crisis, met een variëteit aan acties die ondernomen werden door verschillende EU-instellingen. De eerste reacties vanuit Europa zijn vooral gericht geweest op het faciliteren van de steunmaatregelen die de lidstaten na het uitbreken van de coronacrisis hebben getroffen. Zo heeft de Europese Commissie de staatsteunregels versoepeld tot het einde van dit jaar. Daardoor wordt het mogelijk dat de steunmaatregelen van de lidstaten passen binnen de kaders van de mededingingsregels. Op voorstel van de Europese Commissie is ook de uitzonderingsclausule in het stabiliteits- en groeipact ingeroepen, zodat de huidige oploop van tekorten en schulden niet als buitensporig valt aan te merken.[1] Daarnaast heeft de Europese Commissie maatregelen genomen om de effecten van het sluiten van de grenzen op de werking van de interne markt te beperken. Om het goederenvervoer in de hele EU soepel en efficiënt te laten verlopen, heeft de Europese Commissie geadviseerd om aan de binnengrenzen 'green lanes' voor vrachtverkeer in te voeren. Daarnaast zijn richtsnoeren voorgesteld om essentiële goederenstromen zoals van medische benodigdheden en personeel op gang te houden. Ook coördineerde de Commissie de repatriëring van 600 duizend gestrande EU-burgers.

De Europese Commissie heeft 13 mei 2020 een voorstel gedaan voor de gefaseerde opheffing van de maatregelen voor het vrij verkeer van personen, waarbij rekening wordt gehouden met de duurzame daling van het aantal besmettingen en ziekenhuisopnames, de capaciteit en paraatheid van nationale gezondheidsstelsels en de testcapaciteit en contacttracering.[2] Dit voorstel biedt een basis om tot een betere afstemming te komen tussen de lidstaten om bij een eventuele tweede golf te voorkomen dat de grenzen weer dicht gaan. Vervolgens heeft de Europese Commissie op 11 juni 2020 voorstellen gedaan voor een gefaseerde opheffing van inreisbeperkingen vanuit derde landen.[3]

1 Zie de mededeling van de Europese Commissie: On the activation of the general escape clause of the Stability and Growth Pact, COM(2020) 123. De Raad van Ministers heeft zich op 23 maart achter dit voorstel geschaard.
2 Europese Commissie, Naar een gefaseerde en gecoördineerde aanpak van het herstel van het vrije verkeer en de opheffing van de binnengrenscontroles, C(2020) 3250, 13 mei 2020.
3 Europese Commissie, Communication on the third assessment of the application of the temporary restriction on non-essential travel to the EU, COM(2020) 399, 11 juni 2020.

Als eerste financiële steun voor lidstaten zijn er drie vangnetten gespannen met een totale waarde van 540 miljard euro:

- de crisisondersteuning bij een pandemie in het kader van het Europees stabiliteitsmechanisme ESM (240 miljard euro; beschikbaar voor landen in de eurozone);
- gunstige leningen aan de lidstaten om de budgettaire effecten van werktijdverkorting en steun aan zelfstandigen op te vangen (SURE, maximale leencapaciteit 100 miljard euro);
- een garantiefonds voor ondernemingen van de Europese Investeringsbank van 25 miljard euro dat zich vooral richt op het mkb (dit zou 200 miljard euro aan leningen moeten mobiliseren).

In aanvulling hierop heeft de Europese Raad van 23 april 2020 de Europese Commissie gevraagd om met een voorstel te komen voor een Herstelfonds. Dat fonds moet volgens de Raad gericht zijn op sectoren en geografische delen van Europa die het zwaarst zijn getroffen, en moet specifiek worden ingezet om deze ongekende crisis het hoofd te bieden. Volgens de Europese Raad moet het Commissievoorstel het verband met het Meerjarig Financieel Kader (MFK) verduidelijken, dat "hoe dan ook moet worden aangepast om het hoofd te bieden aan de huidige crisis en de gevolgen daarvan".

De nieuwe voorstellen voor het MFK en de Next Generation EU Herstelinstrument

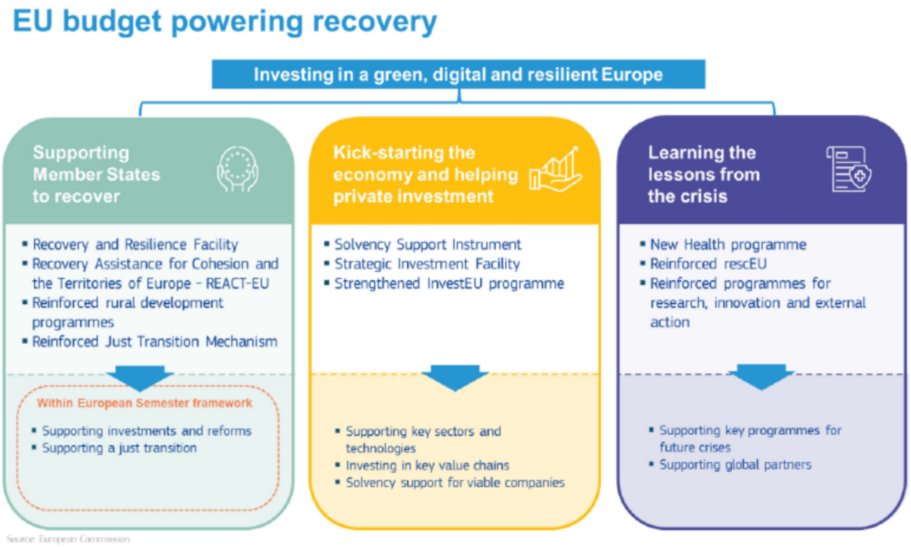
De onderhandelingen over een nieuwe MFK voor de periode 2021-2027 lopen al sinds 2018 (zie uitgebreider paragraaf 5.2). De belangrijkste aanpassing die de Commissie op 27 mei 2020 heeft voorgesteld betreft de toevoeging van een nieuw tijdelijk (tot eind 2024) herstelinstrument Next Generation EU ter waarde van 750 miljard euro (in prijzen van 2018)[4]: 433 miljard euro aan overdrachten, 67 miljard euro aan garanties en 250 miljard euro aan leningen.
Dit Herstelinstrument bevat drie pijlers (zie figuur 1):

- Pijler 1 betreft steunmaatregelen aan lidstaten voor investeringen en hervormingen. Het grootste blok is de Herstel en Veerkracht Faciliteit (waarvan 310 miljard subsidies en 250 miljard leningen). De lidstaten moeten hun eigen, op maat gesneden nationale herstelplannen opstellen op basis van de in het kader van het Europees Semester aangewezen investerings- en hervormingsprioriteiten, in lijn met de nationale klimaat- en energieplannen, de plannen voor een rechtvaardige transitie en de partnerschapsovereenkomsten en operationele pro-

4 In huidige prijzen 809 miljard euro. De onderverdeling telt op tot 760 miljard euro; dit komt doordat 5 miljard euro voor REACT-EU en 5 miljard euro voor het Solvency Support fonds uit het huidige MFK komen. Zie Zsolt Darvas (2020) *An uncompromising budget*, Blog post Bruegel.

gramma's in het kader van de EU-fondsen. De nadruk ligt hierbij op het voorkomen van structurele verschillen tussen lidstaten en regio's als gevolg van de crisis. Naast bovengenoemde faciliteit wordt in het kader van REACT-EU 55 miljard euro extra gereserveerd voor cohesiesteun, 31,5 miljard euro extra voor het Just Transition Fund[5] en 15 miljard euro extra voor het Europese landbouwfonds.

Figuur 3.1 Eu budget powering recovery



- Via Pijler 2 wordt een impuls aan de economie gegeven door het aanmoedigen van particuliere investeringen. Daartoe wordt een nieuw instrument voor solvabiliteitssteun (31 miljard euro) ingezet, dat via een garantie van rond 75 miljard euro aan de EIB rond 300 miljard euro aan investeringen mogelijk zou moeten kunnen maken. Daarnaast worden een versterking van het bestaande programma InvestEU (met 15,3 miljard euro, goed voor 240 miljard euro investeringen) en een nieuwe faciliteit voor strategische investeringen voorgesteld. Met deze nieuwe faciliteit – die gericht is op "strategische autonomie inzake vitale technologieën en waardeketens" – zal op basis van 15 miljard euro uit Next Generation EU 150 miljard euro aan investeringen kunnen worden vrijgemaakt. Opgeteld zou deze pijler dus tot 690 miljard euro aan extra investeringen kunnen leiden.

5 In combinatie met de eerder toegewezen 10 miljard euro, de inzet van InvestEU en 10 miljard leningen van de EIB zou dit in 150 miljard aan investeringen moeten kunnen resulteren.

- Pijler 3 is gericht op versterking van de capaciteit van de EU om een gezondheidscrisis gezamenlijk het hoofd te bieden (in totaal 38,7 miljard euro). Onderdeel daarvan is een extra investering (13,5 miljard euro) in onderzoek en ontwikkeling op het terrein van gezondheid en klimaat, in het kader van Horizon Europe. Verder wordt extra geld gereserveerd voor hulp aan derde landen (buiten de EU) in verband met de coronacrisis.

De Europese Commissie stelt voor om het Next Generation EU Herstelinstrument te financieren met een langlopende lening op de kapitaalmarkt, die op zijn vroegst in 2028 en op zijn laatst in 2058 wordt afgelost uit het EU-budget. Daarbij noemt de Commissie een aantal opties voor nieuwe eigen middelen die zouden kunnen worden ingezet voor de aflossing. Deze lening is gebaseerd op garanties vanuit de lidstaten. Hiervoor zou tijdelijk het Eigen Middelen Plafond verhoogd moeten worden naar 2 procent van het EU bni.
Daarnaast stelt de Europese Commissie voor om het huidige MFK 2014-2020 te wijzigen om dit jaar al 11,5 miljard euro vrij te spelen voor de aanpak van de crisis.

4 Herstelmaatregelen dienen bij te dragen aan de langetermijnagenda van de EU

Een van de uitgangspunten voor het herstelbeleid moet volgens de Denktank zijn dat nieuwe maatregelen zich moeten richten op de middellange- en langetermijnagenda die al voor de coronacrisis zichtbaar werd.[1] Het toekomstige verdienvermogen met oog voor de grote maatschappelijke uitdagingen staat hierin centraal. Grote transities zoals digitalisering, verduurzaming (klimaatbeleid en circulaire economie), vergrijzing en een inclusieve en divers samengestelde (gender en cultureel) arbeidsmarkt waarin decent work centraal staat, zijn in belangrijke mate richtinggevend. De herstelmaatregelen dienen daarom bij te dragen aan het realiseren van duurzame en inclusieve groei die bevorderlijk is voor de groene transitie en de digitale transformatie. Voor verduurzaming van de economie zijn ook de juiste prijsprikkels bijvoorbeeld via het ETS en passende regulering nodig.

In het advies *Prioriteiten voor een Fair Europa* heeft de SER het belang van opwaartse convergentie onderstreept als voorwaarde voor een eensgezind en krachtig optreden van de EU en voor het behoud en de versterking van het maatschappelijk draagvlak voor de Europese integratie. En uiteindelijk is ook de toekomstige welvaart in ons eigen land sterk afhankelijk van een voorspoedige sociaal-economische ontwikkeling in andere lidstaten. Voorkomen dient te worden dat de breuklijnen die zich nu al aftekenen tussen en binnen lidstaten verder verdiepen en verbreden.[2] Dit proces van opwaartse convergentie moet een belangrijke prioriteit zijn van de meerjarenstrategie van de EU. Kenmerkend voor deze crisis is dat het tot een grotere ongelijkheid tussen mensen, bedrijven, sectoren regio's en landen dreigt te leiden[3]:

- Vooral lager opgeleiden, vrouwen, mensen met tijdelijk werk en nieuwkomers op de arbeidsmarkt dreigen zwaar getroffen te worden doordat ze vaak in sectoren werken die hard zijn geraakt, minder mogelijkheden hebben om te werken op afstand, of in een segment van de arbeidsmarkt opereren waarin minder nieuwe banen ontstaan.[4] Voorkomen moet worden dat deze groepen blijvend op achterstand van de arbeidsmarkt worden gezet.

1 Advies Denktank Coronacrisis (2020) *De contouren van een intelligent herstelbeleid*, p. 7.
2 Van convergentie is sprake als productiviteit, levensomstandigheden en arbeidsvoorwaarden en werkgelegenheid naar elkaar toegroeien en de verschillen daardoor kleiner worden. Van opwaartse convergentie is sprake als de lage scores zich naar de hoge scores bewegen.
3 Zie uitgebreider: Europese Commissie (2020) *Identifying Europe's Investment Needs,* Commission Staff Working Document SWD (2020) 98, pp. 3-6.
4 Zie voor Nederland: SCP (2020) *Zicht op de samenleving in coronatijd: Eerste analyse van mogelijke maatschappelijke gevolgen en implicaties voor beleid,* hoofdstuk 3.

- Vooral regio's en landen met een grote toerismesector, veel kleine bedrijven, een grote transportsector, en een onderontwikkelde kapitaalmarkt zijn hard getroffen. Daar komt bij dat deze regio's en landen vaak te maken hebben gehad met veel besmettingen en doden.
- Niet alle landen, bedrijven en huishoudens hebben de financiële slagkracht om de gevolgen van de crisis te kunnen opvangen.

De Europese Commissie waarschuwt dat de crisis daardoor, naast al het menselijk leed en de sociale schade, voor de EU als geheel een fundamenteel economisch risico met zich meebrengt[5]:

> *It would lead to a permanent distortion of the level playing field of the Single Market and increased divergence of living standards. These two effects would be economically harmful, jeopardising competition, trade and investment across the Single Market and further aggravating Europe's long-term growth challenges. Virtually all European industrial ecosystems rely on complex supply chains spread across several Member States.*

Opwaartse convergentie is dus – in combinatie met behoud van een gelijk en open speelveld op de interne markt waarop mensen en bedrijven zich goed kunnen ontwikkelen – actueler dan ooit en verdient daarom ook goed en controleerbaar verankerd te worden in de herstelplannen. Van rijkere lidstaten mogen inspanningen worden verwacht om de draagkracht van armere lidstaten te steunen. Maar omgekeerd mogen rijkere lidstaten verwachten dat ontvangende lidstaten verstandig (begrotings)beleid voeren om geen structureel beroep te hoeven doen op rijkere lidstaten.

De verdere ontwikkeling en versterking van een eerlijke interne markt als groeimotor is en belangrijke voorwaarde voor opwaartse convergentie en voor de herstelfase. De huidige crisis laat zien dat het verstandig is om in Europees verband te streven naar minder afhankelijkheid van bepaalde essentiële productie en naar minder kwetsbaarheid voor verstoringen in mondiale productieketens. Dat onderstreept het belang van de interne markt en een op innovatie gericht Europees industriebeleid. Cruciaal in deze is ook dat de innovatiekloof in Europa verkleind wordt.[6] Als lidstaten met minder innovatiekracht beter in staat worden om nieuwe kennis en technologie om te zetten in economische en maatschappelijke ontwikkelingen te realiseren, zal dit een belangrijke bijdrage leveren aan de positieve convergentie in Europa.

---

5 Commission Staff Working Document Identifying Europe's recovery needs, SWD (2020) 98, p. 6.
6 *https://www.bruegel.org/wp-content/uploads/2016/04/pc_2016_08.pdf*

Om oude en nieuwe dreigende breuklijnen te voorkomen is een actief convergentie- en herstelbeleid nodig langs twee hoofdlijnen:

- een beleid gericht op het vergroten van de kansen van mensen door hen beter toe te rusten met vaardigheden en competenties; en
- een beleid gericht op het vergroten van de investeringen en de kansen van bedrijven, sectoren en regio's.

Een dergelijk beleid levert ook een bijdrage aan het verminderen van de toenemende inkomensongelijkheid[7]. Door meer te investeren in kansen voor mensen via onderwijs, en her- en bijscholing en door met name meer kansen en ondersteuning te bieden voor het mkb en startende ondernemingen, kan het convergentiebeleid worden gemoderniseerd en meer bottom-up worden gemaakt.

Hiervoor is een hoogwaardige infrastructuur wezenlijk. Die is ook wezenlijk voor de concurrentiekracht van Europa en vormt een noodzakelijke voorwaarde voor een goede werking van de interne markt. Investeren in infrastructuur is van belang op verschillende gebieden: in kennisinfrastructuur (onderzoekscapaciteit die het innovatieve vermogen versterkt), in bestuurlijke zin, in communicatie-, data- en energienetwerken en in fysieke infrastructuur (zoals wegen en spoorwegen).

7 Sinds de pandemie de EU trof zegt bijna 40% van de EU-werknemers dat ze slechter af zijn dan vóór de crisis en meer dan 40% zegt dit in 13 lidstaten (Italië, Spanje, Polen, Roemenië, Portugal, Kroatië, Bulgarije, Slovenië, Slowakije, Griekenland, Hongarije, Cyprus en Malta). Iets minder dan 50% van de werknemers zegt dat hun werktijd sinds het begin van de crisis is afgenomen, en meer dan 50% zegt dit in 10 lidstaten (Italië, Spanje, Frankrijk, Polen, Roemenië, Kroatië, Bulgarije, Griekenland, Cyprus en Malta). Zie ook https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2020/living-working-and-covid-19-first-findings-april-2020#tab-04.

5 Beoordeling van de afzonderlijke voorstellen

5.1 Heroriëntering van de strategische agenda

De voorstellen van de Europese Commissie voor de inzet van het EU-budget voor een krachtig herstel uit deze crisis zijn gericht op het investeren in een duurzaam, digitaal en veerkrachtig Europa. Zij reiken daarmee heen over het herstel uit de coronacrisis, en verbinden dit herstel met de toekomstagenda van de EU. Dit sluit goed aan op het pleidooi van de Denktank in het advies *De contouren van een intelligent herstelbeleid* voor een investeringsimpuls die de herstelagenda koppelt aan de welvaartsgroeiagenda. Het effect van deze investeringsimpuls op Europees niveau moet verzekerd worden door passende en toetsbare voorwaarden te stellen die in dienst staan van:

- Een effectieve inzet van de financiële middelen, gericht op het vergroten van kansen voor mensen en voor bedrijven en de verdiencapaciteit van economieën;
- Structurele, welvaartsvergrotende hervormingen in de lidstaten;
- Verankering en versterking van de interne markt als de groeimotor van Europa – die bedrijven en burgers (waaronder werknemers) een gelijk speelveld biedt;
- Bescherming van de rechtsstaat: deze staat in verschillende lidstaten onder druk.

Herstel uit deze crisis veronderstelt niet alleen de realisatie van een beter functionerende eerlijke interne markt, maar ook een verdere verbreding ervan met een Energie Unie en een kapitaalmarktunie, zoals het Frans-Duitse initiatief aangeeft. De Energie Unie is belangrijk om de noodzakelijke energietransitie op een efficiënte wijze vorm te geven, bijvoorbeeld door grensoverschrijdende netwerken te versterken. En de kapitaalmarktunie is bedoeld om Europa minder afhankelijk te maken van de financiering door banken.
De financiële integratie binnen de EU loopt nu in overwegende mate via banken. Dit zijn veelal kortetermijn financieringsstromen die kwetsbaar zijn doordat banken met veel vreemd vermogen zijn gefinancierd. De financiële stabiliteit is gebaat bij een ruimere markt voor risicodragend vermogen.

De Europese Commissie koppelt de investeringsimpuls ook aan het versterken van de ‘strategische autonomie’ in vitale waardeketens op Europees niveau. Het is goed om, waar overheden voor bepaalde goederen of diensten een zeker niveau van ontwikkelcapaciteit en leveringszekerheid willen kunnen waarborgen, dit niet nationaal maar in EU-verband te organiseren. Maar dit moet niet leiden tot afscherming

van de wereldmarkt, of tot de vorming van een Fort Europa. Voor de economische dynamiek is het essentieel dat de interne markt open blijft staan voor concurrentie uit derde landen. De Europese Commissie spreekt in dat kader over open strategische autonomie.

De EU moet zich instellen op een wereld die minder gericht is op samenwerking en meer op machtsuitoefening en streven naar dominantie.[1] Dat vraagt om strategisch handelen en de inzet van geopolitieke instrumenten. Op dit moment is de belangrijkste hefboom waarover de EU beschikt: de toegang tot de interne markt. De vraag is of dat voor de toekomst ook voldoende is. Uit strategisch oogpunt is het voor de EU belangrijk om minder kwetsbaar te zijn voor acties van derden op de terreinen van defensie, energie, technologie en het financiële systeem.

5.2 Het Meerjarig Financieel Kader

De Europese Commissie heeft in 2018 een voorstel gedaan voor een nieuw Meerjarig Financieel Kader (MFK) voor de EU-begroting, voor de periode 2021-2027. Voor vaststelling van een MFK is de instemming van alle lidstaten (en vervolgens goedkeuring door het Europees Parlement) nodig. De lidstaten hebben tot nu toe geen overeenstemming kunnen bereiken. Belangrijkste geschilpunten zijn de hoogte van het uitgavenplafond (grofweg tussen 1,0 en 1,1 procent van het EU-bni) en de verdeling van de netto-financiële posities: welke lidstaten moeten per saldo hoeveel aan het EU-budget bijdragen? Deze kwesties – die al decennia de onderhandelingen over het EU-budget beheersen – zijn verscherpt door het uittreden van het Verenigd Koninkrijk. Het wegvallen van een grote netto-betaler roept niet alleen de vraag op hoe de gezamenlijke rekening moet worden gedeeld, maar ook hoe hoog de gezamenlijke rekening mag/moet zijn.

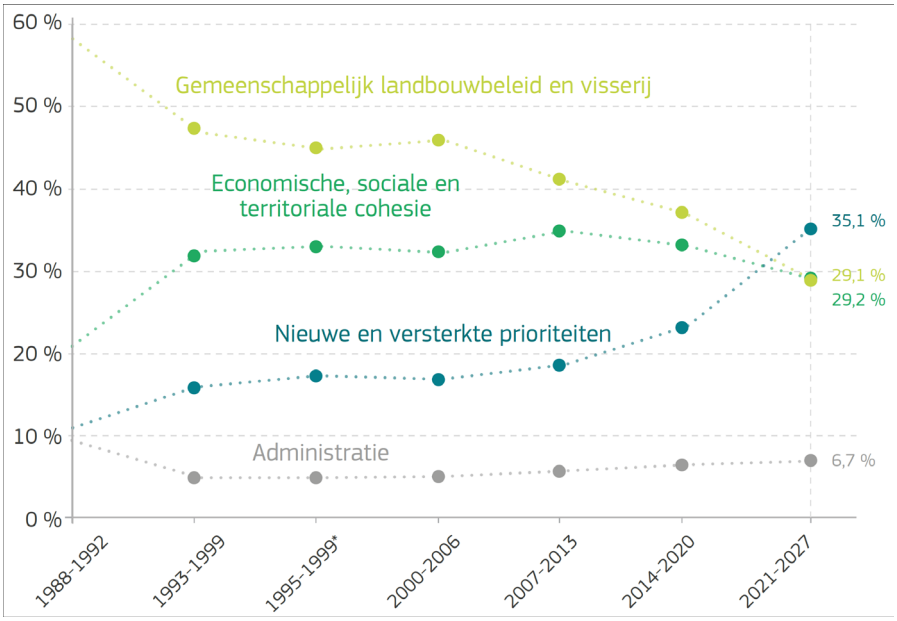
De gewenste omvang van de EU-begroting is uiteraard mede afhankelijk van de vraag waaraan de middelen worden besteed, en in hoeverre daardoor meerwaarde wordt gegenereerd. De percepties daarvan lopen tussen de lidstaten uiteen. Vanuit Nederland en een aantal andere lidstaten wordt een modernisering van de EU-begroting bepleit, meer gericht op de hedendaagse prioriteiten van het EU-beleid. Daarmee wordt in het algemeen een sterke verlaging van de landbouwuitgaven bedoeld, en een zekere verlaging van de structuur- en cohesie-uitgaven, ten gunste van meer geld voor grensoverschrijdende infrastructuur en onderzoek en innovatie ten behoeve van nieuwe prioriteiten als digitalisering, vergroening en veiligheid.

1 SER-advies (2019) *Prioriteiten voor een fair Europa,* p. 36.

Dit is ook in lijn met streven om de financiering van Europese publieke goederen voorrang te geven.

Het voorstel van de Commissie uit 2018 zette de lijn van geleidelijke modernisering voort: het aandeel van de landbouwuitgaven en van de cohesie-uitgaven daalt naar elk rond 30 procent, terwijl met name voor internationaal beleid, voor migratie en grensbeheer, voor veiligheid en defensie, en voor justitie en waarden (zie 'overige programma's' in onderstaande figuur 5.1) meer geld dan voorheen wordt uitgetrokken. Het geheel telde op tot 1,1 procent van het EU-bni.

Figuur 5.1 **Ontwikkeling van de belangrijkste beleidsterreinen in de EU-begroting**



* Aangepast vanwege uitbreiding 1995.

Bron: Europese Commissie

Tabel 5.1 **Voorstellen MFK 2021-2027 (totalen voor zevenjaarsperiode, maximale committeringen in prijzen van 2018, mrd euro)**

Rubriek	Voorstel 2018	Voorstel 2020	Plus: Next Generation EU
1. Interne markt, innovatie, digitaal	166,3	140,7	69,8
2. Cohesie en waarden	392,0	374,5	610,0
Wv. Regionale ontwikkeling en cohesie	242,2	237,7	50,0
Wv, Herstel en veerkracht	22,3	18,2	560,0
Wv, investeren in mensen, sociale cohesie en waarden	123,5	116,4	0
3. Natuurlijke hulpbronnen en milieu	336,7	357,0	45
Wv. Landbouw, platteland en visserij	330,7	340,2	15
Wv. Milieu en klimaatbeleid	5,1	15,3	30
4. Migratie en grensbewaking	30,8	31,1	0
5. Veerkracht, veiligheid en defensie	24,3	19,4	9,7
Wv. Veerkracht en crisisreactie	1,2	4,3	9,7
6. Nabuurschap en de wereld	108,9	102,7	15,5
7. EU instellingen	75,6	74,6	0
Totaal	1.134,6	1.100	750

Het voorstel van de Europese Commissie biedt zeker nog mogelijkheden tot verdere modernisering van de EU-begroting. Het ligt voor de hand om het instrument van co-financiering door de lidstaten – dat gemeengoed is bij de structuur- en cohesiefondsen en in het plattelandsbeleid (de tweede pijler van het landbouwbeleid) – ook toe te gaan passen op de directe inkomenssteun aan boeren (de eerste pijler van het landbouwbeleid).[2] Een dergelijke financiële medeverantwoordelijkheid van de lidstaten is in overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel, en schept ruimte voor andere prioriteiten respectievelijk een lager budget.

5.3 Eigen middelen

De EU-begroting wordt gefinancierd met eigen middelen: dat zijn inkomsten die onherroepelijk door de lidstaten aan de EU zijn toebedeeld. De EU heeft noch de bevoegdheid noch de middelen om zelf belastingen te heffen. Er ligt ook geen voorstel om dat te veranderen. Wat wel aan de orde zal komen, is een aanpassing van het eigenmiddelenbesluit – waarover alle lidstaten overeenstemming moeten bereiken en dat met ratificatie moeten bekrachtigen. Dat besluit legt – naast de soorten eigen middelen – een plafond aan opvraagbare eigen middelen vast (nu: 1,2 procent bni

2 Zoals al voorgesteld in: SER-advies (2006) *Cofinanciering van het EU-landbouwbeleid* en SER-advies (2008) *Waarden van de landbouw.*

van de EU). De Europese Commissie stelt een (tijdelijke) verhoging van het eigenmiddelenplafond voor, en kondigt aan nog met voorstellen te komen voor invoering van nieuwe eigen middelen. Het gaat dan om een herschikking van de mix van eigen middelen onder het plafond.

De huidige eigen middelen van de EU bestaan uit:
- Invoerrechten;
- Bijdragen van de lidstaten op basis van de geharmoniseerde btw-grondslag;
- Bijdragen van de lidstaten op basis van het bni;
- Overige inkomsten: met name boetes in het kader van het Europese mededingingsbeleid.

Net als de boetes vormen de invoerrechten een logische Europese inkomstenbron: ze worden geheven aan de buitengrenzen van de interne markt, conform uniforme EU-regels, en leggen een last op eindverbruikers waar dan ook binnen de EU. Door allerlei correcties valt de bijdrage van de lidstaten volgens de btw-sleutel inmiddels vrijwel samen met de bijdrage volgens de bni-sleutel. Dit betekent dat de lidstaten proportioneel aan hun nationaal inkomen bijdragen aan de EU-begroting. Met inbegrip van de bestaande kortingen voor een aantal 'netto-betalers' is het stelsel van eigen middelen zelfs regressief: in 2020 dragen de meeste lidstaten rond 0,85 procent van hun bni af aan het EU-budget, maar Duitsland (0,73 procent), Zweden (0,67 procent) en Nederland (0,63 procent) belangrijk minder.

Dit geeft aan dat de oorsprong van de 'budgettaire onevenwichtigheden' die zo centraal staan in de benadering van Nederland en enige andere 'netto-betalers', niet gelegen is aan de inkomstenzijde maar aan de uitgavenzijde van de EU-begroting. Nederland is een netto-betaler omdat het relatief weinig ontvangt uit hoofde van de twee grootste uitgavenposten van de EU-begroting: de landbouwuitgaven en de structuur- en cohesie-uitgaven.

De Europese Commissie stelde in 2018 voor om de kortingen in de loop van de komende zevenjaarsperiode af te schaffen. In het nieuwe voorstel geeft de Commissie aan voorstander te zijn, gelet op de coronacrisis, van een langjariger uitfasering om 'disproportionele toenames' van bijdragen van bepaalde lidstaten te voorkomen. De bijdrage op basis van de btw-grondslag wil de Europese Commissie vereenvoudigen; het is de vraag waarom geen verdergaande vereenvoudiging, namelijk een overstap op de bni-sleutel, wordt voorgesteld. Dat zou de transparantie erg ten goede komen.

De Europese Commissie noemt daarnaast een aantal opties voor nieuwe eigen middelen die zouden kunnen worden ingezet voor rente en aflossing van de marktfinanciering die in het kader van Next Generation EU wordt aangetrokken. Zij kondigt aan daarvoor in de komende periode voorstellen in te dienen. De lidstaten hebben hierover te beslissen in een unaniem vast te stellen (en in elke lidstaat te ratificeren) nieuw eigenmiddelenbesluit.

De opties lopen flink uiteen en zijn nog niet erg uitgewerkt. Sommige opties die nu worden genoemd, zoals een belasting voor bedrijven 'die enorme voordelen halen uit de interne markt' vallen buiten de bestaande fiscale systematiek. Dat is een nadeel. Bij de beoordeling van eventuele nieuwe heffingen zal goed moeten worden bezien wat de gevolgen ervan zijn voor het groeivermogen van de Europese economie, het gelijke speelveld voor bedrijven en voor de concurrentiepositie van Europa in de wereld.
Daarnaast kan bij de selectie van eventuele nieuwe eigen middelen worden meegewogen in hoeverre een heffing voortkomt uit EU-beleid (vergelijk de invoerrechten) dan wel wordt ingezet voor in EU-verband vastgelegde doelstellingen (denk aan klimaatbeleid). Ook wanneer sprake is van sterk grensoverschrijdende activiteiten waardoor de verdeling van lasten en opbrengsten tussen afzonderlijke lidstaten erg arbitrair is, kan dat reden zijn om te overwegen de desbetreffende inkomsten aan het EU-budget toe te wijzen.
Getoetst aan deze criteria kan worden gedacht aan het ETS (het emissiehandelssysteem van de EU), aan een in te voeren CO_2-correctiemechanisme aan de EU buitengrens, en/of aan een heffing op grote digitale ondernemingen. Uiteraard moeten dergelijke heffingen eerst op hun eigen merites worden beoordeeld. Zo is het nog een hele uitdaging om een vormgeving voor een CO_2-grensheffing te vinden die aan de WTO-regels kan voldoen.

Al met al zal de invoering van een of meerdere nieuwe eigen middelen voor de financiering van de EU-begroting niet veel uitmaken. Hoe dan ook zal primair een beroep moeten worden gedaan op nationale bijdragen van de lidstaten. Belangrijker is een tijdelijke verhoging van het eigenmiddelenplafond die ruimte moet geven voor financiering van de Herstelfaciliteit.

5.4 Het Next Generation EU Herstelinstrument

Het Next Generation EU Herstelinstrument vormt de kern van de nieuwe voorstellen van de Europese Commissie als antwoord op de Coronacrisis. Zoals in hoofdstuk 3 is aangegeven, bestaat het instrument uit drie pijlers: steun aan lidstaten

voor investeringen en hervormingen uit Faciliteit voor Herstel en Veerkracht; aanmoediging van particuliere investeringen door de uitbreiding van garanties aan de EIB; en versterking van de gezondheids-, onderzoeks - en externe dimensie van de EU.

Pijler 1: steun aan de lidstaten voor investeringen en hervormingen

Het omvangrijkste onderdeel betreft de Faciliteit voor Herstel en Veerkracht samengesteld uit 310 miljard euro subsidies en 250 miljard euro voor leningen. Lidstaten kunnen hierop een beroep doen door een programma bij de Europese Commissie in te dienen waarin ze onder andere aangeven hoe ze met het geld de gevolgen van de crisis willen bestrijden en hun economie veerkrachtiger willen maken, hoe opvolging is gegeven aan de landspecifieke aanbevelingen in het kader van het Europees semester en hoe de voorziene maatregelen bijdragen aan de transitie naar een duurzame en digitale economie. Daarbij geeft de lidstaat aan welke doelstellingen hij wenst te bereiken op welke termijn. De Europese Commissie maakt op basis hiervan een beoordeling van de plannen en neemt daarbij een beslissing over de gefaseerde toekenning van gelden. Op deze wijze wordt een koppeling met de langetermijndoelstellingen van de EU op het terrein van verduurzaming en digitalisering van de economie verzekerd en worden voorwaarden gesteld aan de steun die lidstaten ontvangen. Het is daarbij essentieel dat indicatoren en doelstellingen voldoende concreet en meetbaar zijn. Op dit moment is dat nog niet het geval.

Hoewel de steun uit de Faciliteit voor Herstel en Veerkracht beschikbaar is voor alle landen, zal de focus vooral liggen op landen die hard zijn getroffen en die weinig financiële armslag hebben zoals Italië en Spanje, en op de gebieden waar de behoefte aan veerkracht het grootst is. De faciliteit heeft als algemeen doel het bevorderen van sociale, economisch en territoriale cohesie. Door versterking van de veerkracht en het aanpassingsvermogen van de economie, door bij te dragen aan het opvangen van de gevolgen van de crisis, en door bij te dragen aan de transitie naar een duurzame en digitale economie, kan de EU een bijdrage leveren aan opwaartse convergentie die burgers en werknemers ten goede komt, decent work en het verkleinen van inkomensverschillen. Een voorwaarde hiervoor is dat het geld goed wordt besteed, het ook echt de transitie naar een digitale en groene economie ten goede komt en de overdracht gepaard gaat met noodzakelijke structurele hervormingen die het verdienvermogen van de lidstaat versterken (zie paragraaf 5.5). Verschillende studies wijzen uit dat convergentie vereist dat overheden effectiever functioneren, cruciale instituties versterkt worden, en corruptie wordt aangepakt.

Gegeven de doelstellingen van cohesie en opwaartse convergentie, zijn netto-transfers onvermijdelijk. Bij de verdeling van de steun tussen lidstaten en regio's zal een goede balans moeten worden gevonden tussen de omvang van de schade, het welvaartsniveau van de desbetreffende lidstaat en de impact van de steun op de EU als geheel. Het is de vraag of die balans voldoende is gevonden in de door de Commissie voorstelde verdeelsleutel die is gebaseerd op welvaartsniveau en werkloosheid voorafgaand aan de crisis en de bevolkingsomvang.
Het zou goed zijn als de EU niet al bij voorbaat de verdeling over de landen volledig vastlegt, maar enige ruimte laat voor latere toedelingen op basis van enerzijds de behoefte aan aanvullende middelen en anderzijds de beschikbaarheid van goede programma's en projecten.

Een andere kanttekening bij de voorstellen van de Europese Commissie betreft de timing van de betalingen uit de faciliteit. Uit het voorstel blijkt dat weliswaar ruim driekwart van de committeringen in 2020-22 kunnen plaatsvinden, maar dat de meeste betalingen pas in de jaren 2022-23 zullen worden gedaan.[3] Dit doet geen recht aan de door de Commissie gesignaleerde urgentie om blijvende schade van de coronacrisis door verlies van menselijk kapitaal en bedrijven en investeringen te voorkomen. Alleen bij het kleine React-EU fonds dat deels wordt gefinancierd uit de huidige cohesiegelden, worden de meeste uitgaven al in 2021 naar voren gehaald.

De steun uit de voorgestelde herstel- en veerkrachtfaciliteit bestaat deels uit leningen aan de lidstaten en deels uit subsidies. De Europese Commissie heeft hiermee naar een compromis gezocht tussen de zuidelijke lidstaten die de steun in de vorm van subsidies willen ontvangen en Nederland, Oostenrijk, Zweden en Denemarken die een voorkeur hebben voor steun in de vorm van leningen. Het voordeel van leningen is dat ze tot meer eigenaarschap en tot minder transfers tussen lidstaten leiden en daardoor minder duur zijn. Maar als Italië het herstel geheel moet financieren met leningen, dan lopen we het risico van een snel oplopende schuldenlast die kan leiden tot verlies van toegang tot de (internationale) kapitaalmarkt. Uiteindelijk gaat het om het vinden van een effectieve mix van subsidies en leningen.

Om oude en nieuwe dreigende breuklijnen te voorkomen, is het nodig om te investeren in het vergroten van kansen van mensen door hen beter toe te rusten met vaardigheden en competenties en in beleid gericht op het vergroten van de investeringen en de kansen van bedrijven, sectoren en regio's. Door de herstel en veer-

3 Zie ook: Zsolt Darvas (2020) Three Quarters of next generation EU Payments will have to wait until 2023, Bruegel.org/2020/06/three-quarters-of-next-generation-eu-payments-will-have-to-wait-until-2023/?utm_content=buffer1ae9c&utm_medium=social&utm_source=twitter.com&utm_campaign=buffer+

kracht faciliteit te verbinden met de doelstellingen van het Europees Semester en door uitbreiding van het Just Transition Fund, wordt een koppeling gelegd met de human-capitalagenda. Het ligt daarbij ook voor de hand een verbinding te leggen met het eerder overeengekomen SURE programma, gericht op omscholing. Daarin zou verder kunnen worden geïnvesteerd, eventueel vanuit de Faciliteit voor Herstel en Veerkracht.

Pijler 2: steun aan private sector

Om de kansen van bedrijven te vergroten bevat de tweede poot van het Next Generation EU programma een uitbreiding van de garantiestelling voor het InvestEU programma van de EIB, en twee nieuwe faciliteiten voor bedrijven: een programma gericht op solvabiliteitssteun en een nieuw strategisch investeringsprogramma. Al eerder had de EIB het initiatief genomen voor een nieuw garantiefonds.
Het nieuwe, tijdelijke solvabiliteitsgarantiefonds is mede bedoeld ter compensatie van de ongelijke verdeling van de huidige staatssteun binnen de EU. Het garantiefonds van 30 miljard euro waarmee men hoopt 300 miljard euro aan privaat kapitaal te mobiliseren, richt zich op het mobiliseren van private investeringen in levensvatbare bedrijven die door de crisis zijn getroffen en anders ten onder dreigen te gaan. Door (grensoverschrijdende) investeringen in bedrijven te stimuleren, kan ook de afhankelijkheid van bancaire financiering worden verminderd en er een meer robuuste vorm van financiële integratie worden bereikt.

Dit garantiefonds richt zich niet specifiek op het mkb. De ondersteuning van het mkb moet vooral komen door uitbreiding en het naar voren halen van het InvestEU programma en het eerder besloten nieuwe pan-Europese garantiefonds van de EIB ter waarde van 25 miljard euro. Gezien het belang van mkb-bedrijven voor de economie (70 tot 80 procent van de werkgelegenheid), en het feit dat deze bedrijven meestal in sectoren actief zijn die zwaar worden getroffen, is het de vraag of de voorgestelde ondersteuning voor het mkb voldoende groot en voldoende laagdrempelig is. Nederland zal er tijdig en pro-actief voor moeten zorgen dat het mkb-volledig geïnformeerd is over de mogelijkheden die deze fondsen meebrengen en dat geïnteresseerde bedrijven er daadwerkelijk een beroep op doen.

Pijler 3: Versterking publiek beleid voor weerbaarheid

Naast de investeringen onder de tweede pijler die de private sector direct steunen, stelt de Commissie onder de derde pijler voor om drie cruciale onderdelen van de publieke sector te versterken. Om te beginnen wordt er een nieuw gezondheidsprogramma voorgesteld dat een gezamenlijke voorbereiding op toekomstige gezond-

heidscrises moet realiseren, evenals het versterken van nationale zorgsystemen. Ten tweede wordt er voorgesteld om extra te investeren in onderzoek en innovatie via het Europese Kaderprogramma. De doelstelling is om door een extra investering innovaties op het gebied van gezondheid, klimaat, digitalisering en industriële weerbaarheid versneld te realiseren. Ten derde wordt er voorgesteld extra te investeren in Europa's Nabuurschapsbeleid om de geopolitieke positie van de EU in de regio te versterken.

Verwachte economische effecten

De Europese Commissie verwacht dat het totale pakket van 750 miljard euro (5,25 procent van het jaarlijkse EU bnp) het EU bnp in 2024 blijvend zal verhogen met 2,25 procent ten opzichte van het basispad[4]. De effecten zullen het meest voelbaar zijn in landen met een laag inkomen en in de landen met een hoge schuld. Maar ook de rijkere lidstaten zoals Nederland zouden ervan kunnen profiteren, vooral door meer export. De Commissie gaat er vanuit dat het pakket 2 miljoen banen creëert. De schuldquote zou in lidstaten als Italië met 5 procentpunten kunnen dalen in 2024. Dit alles veronderstelt dat de gelden goed worden besteed.

5.5 Garanties voor een goede besteding van de publieke middelen

Een goede besteding van publieke middelen is niet vanzelfsprekend, dat geldt ook voor de Europese begroting. Het is wezenlijk om ook de uitvoering van het Next Generation EU Herstelinstrument goed te monitoren, tijdig de verschillende programma's te evalueren en te zorgen voor een heldere verantwoording. Dat is belangrijk voor een effectieve inzet van de schaarse middelen en voor behoud van het maatschappelijk draagvlak voor Europese samenwerking.

De primaire verantwoordelijkheid hiervoor ligt op de meeste beleidsterreinen bij de lidstaten. De programmatische opzet van de Next Generation EU Herstelinstrument maakt het mogelijk dat de EU op de uitvoering ervan effectief controle kan uitoefenen. Het is dan wel belangrijk dat niet alle middelen bij voorbaat in nationale enveloppen wordt vastgelegd. Daarvan kan een oneigenlijke bestedingsdruk uitgaan. De kwaliteit van programma's en projecten kan worden bevorderd door een zekere vrije bestedingsruimte te reserveren waarvoor meerdere lidstaten voorstellen kunnen indienen.

4 De berekeningen zijn gemaakt met het Quest-model van de Commissie. Verondersteld is dat het merendeel van de steun gaat naar publieke investeringen. Het resterende deel bestaat uit garanties aan de EIB die via een hefboomeffect tot hogere private investeringen leiden. Zie Europese Commissie, staff working document SWD (2020) 98, Identifying Europe's recovery needs, p. 23 e.v.

Binnen de huidige opzet zijn er drie manieren die controle vooraf mogelijk maken van een goede besteding van de publieke middelen:

- Door de besteding van de gelden te koppelen aan de gezamenlijk overeengekomen hervormings- en investeringsdoelstellingen van het Europees Semester.
- Door koppeling aan de doelstellingen binnen de operationele programma's van het EU-budget zoals bijvoorbeeld het Just Transition Fund in het kader van de Green Deal.
- Door strikte hervormingsvoorwaarden te stellen bij een beroep op het ESM. Zoals eerder opgemerkt zijn deze voorstellen voor het nieuwe ESM-programma gericht op leningen in verband met de uitgaven voor gezondheidszorg, versoepeld.

Controle achteraf op de besteding van de gelden vindt vooral plaats via de Europese Rekenkamer en bij vermoedens van fraude door OLAF.

Lidstaten zullen ook elkaar duidelijker moeten gaan aanspreken op het goed opvolgen van de beleidsaanbevelingen in het kader van het Europees Semester. Nu is dat nog onvoldoende het geval. De voorstellen voor de Faciliteit voor Herstel en Veerkracht bieden de mogelijkheid om de opvolging van de beleidsaanbevelingen in het kader van het Europees Semester te versterken. Om een beroep te doen op de publieke middelen uit deze faciliteit zullen de lidstaten hun eigen, op maat gesneden nationale herstelplannen opstellen op basis van de in het kader van het Europees Semester aangewezen investerings- en hervormingsprioriteiten. Daarbij moeten ze concrete targets formuleren en aangeven hoe en wanneer ze die denken te bereiken. De Europese Commissie maakt op basis hiervan een beoordeling van de plannen en keert de middelen gefaseerd uit op basis van de bereikte resultaten.

Voor het goed functioneren van deze systematiek moet aan twee voorwaarden zijn voldaan:

1. Targets en indicatoren dienen concreet te zijn en passen bij de te bereiken doelstellingen. Er dient een goede nulmeting plaats te vinden om voortgang te kunnen vaststellen en in de opzet van de programma's moet met de noodzaak van een goede dataverzameling rekening te worden gehouden.
2. De criteria op basis waarvan de Europese Commissie tot toewijzing van de middelen besluit moeten helder zijn en eenduidig worden toe kunnen worden gepast. De Europese Commissie dient ook heel transparant te zijn in de wijze waarop ze deze criteria hanteert en moet hierover ook een goede verantwoording afleggen aan de Raad en het Europees Parlement.

Deze twee voorwaarden zijn in de huidige voorstellen voor de Faciliteit voor Herstel en Veerkracht onvoldoende verankerd. Dit moet in de uiteindelijke besluiten goed geregeld zijn. De Commissie stelt bijvoorbeeld voor dat ze jaarlijks een rapport opstelt over monitoring en implementatie en dit te bespreekt met het EP en de Raad. Maar onduidelijk blijft of het EP en de Raad op basis hiervan de Commissie zo nodig kunnen bijsturen. Onafhankelijke evaluatie van de implementatie van de faciliteit voor Herstel en Veerkracht is ook pas vier jaar na het in werking treden voorzien. Dat zou weliswaar kunnen leiden tot aanpassingen maar gezien het tijdelijk karakter van de faciliteit is het de vraag hoe zinvol dit dan nog is.

Omdat de uitvoering van de EU-begroting vooral in handen van de lidstaten ligt, is het belangrijk dat de 'checks and balances' in de afzonderlijke lidstaten op orde zijn. In een aantal lidstaten staat de rechtsstaat onder druk. Daarom is het belangrijk dat de 'rule of law' conditionaliteit die de Europese Commissie in 2018 heeft voorgesteld, ook daadwerkelijk wordt ingevoerd en toegepast. Dit moet het risico van corruptie en vriendjespolitiek beperken. De rechtsstatelijkheid vormt een basiswaarde van de EU en is een voorwaarde voor wederzijds vertrouwen van de lidstaten in het algemeen en het gemeenschappelijke asielbeleid in het bijzonder.

Bij het versterken van de 'checks and balances' in de lidstaten past ook het toekennen van een steviger positie aan nationale rekenkamers om de rechtmatigheid en de effectiviteit van de besteding van EU-middelen in de eigen lidstaat te onderzoeken en te toetsen.

6 Conclusies en aanbevelingen

De wereldwijde crisis heeft grote sociale, economische en financiële gevolgen voor Nederland en voor Europa. Op dit moment heeft het indammen van het coronavirus de hoogste prioriteit. Maar tegelijkertijd moet aan het herstel van het maatschappelijk en economisch leven worden gewerkt.
In economische zin kenmerkt deze coronacrisis zich door een combinatie van drie soorten schokken: een aanbodschok (het wegvallen van goederen- en dienstenaanbod en van productiecapaciteit), een vraagschok (consumenten stellen aankopen uit en kunnen hun geld niet besteden aan vakanties, horeca, cultuur et cetera) en een schok in verwachtingen (vertrouwen in de toekomst). Vanuit de wereldeconomie zijn voorlopig geen krachtige impulsen voor herstel te verwachten. Overheidsinvesteringen en vormen van publiek-private samenwerking kunnen die impuls wel geven. Daarom heeft de Denktank Coronacrisis in zijn eerste advies *De contouren van een intelligent herstelbeleid* gepleit voor een stevig pakket van maatregelen om te investeren in het toekomstig verdienvermogen en de brede welvaart van ons land – en in het verlengde daarvan ook in de Europese samenwerking.
Europees geldt dan ook hetzelfde; het Herstelinstrument zou zich moeten richten op het opvangen van de schok, maar daarna vooral op de versterking van de economie op langere termijn, met als inzet positieve economische convergentie en duurzame economische groei. Het Herstelinstrument houdt een investering in zowel de toekomstige welvaart van de lidstaten als in de toekomst van de Europese samenwerking in, en dient vooral langs deze lijnen te worden beoordeeld.

Afwegingen voor Nederland

De Denktank wil regering en parlement aanbevelen de voorstellen van de Europese Commissie voor het MFK en voor een Herstelinstrument constructief-kritisch tegemoet te treden, en vooral in te zetten op effectieve structuren om te bewerken dat het herstelplan ten goed komt aan productieve investeringen en effectieve hervormingen in de lidstaten. Leidraad zou moeten zijn een betere werking van een eerlijke interne markt, het vergroten van de verdiencapaciteit en het vergroten van ontwikkelingsmogelijkheden van mensen en bedrijven in alle delen van de Europese Unie.

Nederland behoort niet alleen tot de nettobetalers aan de EU, maar heeft door zijn open economie ook bovengemiddeld voordeel van de EU. Door de interne markt van de EU is onze economie naar schatting 9 procent groter dan anders het geval zou zijn (wanneer op de WTO-regels moet worden teruggevallen).

Politiek bestaat veel belangstelling voor de korting op de bijdrage. Sociaal-economisch gezien is vooral van belang of het begrotingsgeld aan de juiste dingen wordt besteed, of het geld effectief wordt ingezet en of op de rechtmatigheid en effectiviteit van de uitgaven goed wordt toegezien. De korting heeft geen op zichzelf staande waarde, maar moet in samenhang worden gezien met de samenstelling van de begroting, en kan worden gebruikt als onderhandelingsmiddel om tot een verdergaande modernisering van de begroting – gericht op het optimaliseren van de toegevoegde waarde van de inzet van EU-begrotingsmiddelen – te komen. Een verdere verlaging van de EU-landbouwuitgaven door toepassing van co-financiering door de lidstaten vormt daarbij een belangrijke optie.

Tegelijkertijd is het van belang dat op korte termijn door de 27 lidstaten overeenstemming wordt bereikt over een nieuw MFK. Dat nieuwe MFK moet de basis vormen voor een overtuigende beleidsreactie van de EU op deze crisis. Zonder overeenstemming dreigt de EU op termijn te worden lamgelegd en haar relevantie te verliezen. Er zou ook een heel negatief signaal naar de financiële markten vanuit gaan. Met een nieuw MFK moet bovendien geïnvesteerd worden in het toekomstig verdienvermogen van Europa.

De omvang en diepte van deze coronacrisis maakt het naar het oordeel van de Denktank gewenst om ook in Europees verband tijdelijk extra publieke middelen in te zetten om het herstelproces te bevorderen. Het op gang brengen van de economie in landen die hard zijn getroffen maar minder financiële armslag hebben, doet een beroep op solidariteit, maar levert Nederland ook het nodige op, in termen van export- en investeringsmogelijkheden. Daarbij is het belangrijk dat Nederland ook zelf goed gebruik maakt van de beschikbare EU-faciliteiten, door tijdig een goed nationaal herstelplan in te dienen.
Nederland heeft veel te winnen bij een herstel van Europa door een aanpak die investeert in het aanpakken van structurele problemen en grote maatschappelijke uitdagingen, en veel te verliezen bij een financiële crisis. Of zoals het CPB het formuleert: “Nederland zal bovengemiddeld profiteren van een succesvol herstelbeleid in andere landen, en Nederland heeft ook een duidelijk belang om risico’s op en onzekerheid rond het uiteenvallen van de EMU te minimaliseren.”[1]

Inzetten op effectiviteit Herstelinstrument

De Denktank vindt het belangrijk dat de inzet van Nederland zich vooral richt op het verzekeren van de effectiviteit van het Herstelinstrument. Er moet ook sprake

1 CPB (2020) *Juniraming 2020*, p. 26.

zijn van een investeringsgerichte besteding van het geld, zodat het de opwaartse convergentie en het verdienvermogen van lidstaten versterkt, en daarmee de capaciteit van de EU om de leningen terug te betalen. Voor de effectiviteit is het belangrijk dat lidstaten zelf de maatregelen treffen die een voorspoedig herstel uit de crisis bevorderen waardoor de weg naar duurzame groei wordt ingezet. Daarvoor zijn het doorvoeren van de structurele hervormingen die in de landspecifieke aanbevelingen in het kader van het Europees Semester worden gedaan, evenals het slim inzetten van de Europese fondsen (verbeteren infrastructuur, verhogen van innovatiekracht en creatie van goede banen), cruciaal.
Zowel de Europese Commissie als de lidstaten (door het uitoefenen van passende *peer pressure*) zullen zich moeten inzetten om de conditionaliteit die aan Faciliteit voor Herstel en Veerkracht verbonden is respectievelijk moet zijn, vertrouwenwekkend vorm te geven. Goed monitoren, tijdig evalueren en helder verantwoorden zijn belangrijk om een effectieve inzet van de middelen te kunnen verzekeren en het maatschappelijk draagvlak te kunnen behouden. De beoogde fasering van de vrijgave van middelen binnen de Faciliteit maakt het mogelijk om conclusies te verbinden aan een minder effectieve inzet van de schaarse publieke middelen. Van die mogelijkheid moet in voorkomende gevallen ook gebruik worden gemaakt.

Bij de inzet van het Herstelinstrument moet de samenhang en afstemming met het recente pakket van 540 miljard euro worden bewaakt. Er kan langs drie lijnen – van het ESM, via het SURE-initiatief en via de EIB – worden opgetrokken. Het is belangrijk dat ook deze fondsen effectief worden benut; het zou niet goed zijn om alleen maar fonds op fonds, faciliteit op faciliteit, en beleidsinitiatief op beleidsinitiatief te stapelen.

Het moet juist gaan om het zichtbaar vergroten van de ontwikkelingsmogelijkheden van burgers en bedrijven (met name ook het mkb) in de hele Europese Unie. De steun zou vooral daarop moeten worden gericht – direct of indirect, zoals door het verbeteren van infrastructurele voorzieningen en het versterken van de kennisinfrastructuur. Het is daarbij niet meer dan redelijk dat ook Nederlandse burgers en bedrijven in voldoende mate van de steun uit de faciliteiten van het Herstelinstrument kunnen profiteren.

De verdeling van de middelen van het Herstelinstrument over de lidstaten en over de beleidsdoelen moet nader bekeken worden. Zo kan worden overwogen om middelen te verschuiven van bijvoorbeeld landbouw naar onderzoek en innovatie, enerzijds om het Europees vermogen om in de toekomst gezondheidscrises het hoofd te bieden te versterken en anderzijds om innovatie-gedreven duurzame groei op gang

te brengen waarmee de economische weerbaarheid en wendbaarheid vergroot wordt. Daarbij is het belangrijk dat er zowel Europees, via de derde pijler van het Herstelinstrument, als nationaal, via de eerste pijler van het Herstelinstrument, in deze prioriteiten geïnvesteerd wordt.

Het mkb verdient in het Herstelinstrument meer gerichte aandacht. Daar zit het gros van de werkgelegenheid; daar schuilt ook veel innovatiekracht. Daarbij moet vooral gekeken worden hoe de tweede pijler, en in het bijzonder InvestEU, sterker ingezet kan worden om het mkb sterker uit de crisis te laten komen – en wel in samenhang met de inzet van SURE en van het EIB-garantiefonds in het recente steunpakket.

De timing van de steun is ook van belang. Er zijn middelen nodig op korte termijn, om de huidige klap op te vangen, maar ook over een wat langere termijn, om te investeren in opwaartse convergentie en in de ontwikkelingsmogelijkheden van burgers en bedrijven (met name ook het mkb). Voor de korte termijn is de tijdigheid niet verzekerd omdat – terwijl het leeuwendeel van de toezeggingen in 2021-22 valt – de meeste betalingen naar verwachting pas in 2022-23 zullen plaatsvinden.

Voor de financiering van het Herstelinstrument is een tijdelijke verhoging van het eigenmiddelenplafond noodzakelijk. Die verhoging vergt de goedkeuring en ratificatie door alle lidstaten, dus ook Nederland. In een later stadium kan, op basis van nader onderzoek, worden bezien of een zekere herschikking van de samenstelling van de eigen middelen nuttig en gewenst is. Maar die discussie staat op zich los van de voorstellen waarover nu besloten moet worden.

Hierboven heeft de Denktank een aantal punten genoemd waarop verbeteringen in de voorstellen van de Europese Commissie mogelijk en gewenst zijn. Tegelijkertijd is het van belang om op korte termijn tussen 27 lidstaten overeenstemming te bereiken over dit pakket. Dat kan namelijk vertrouwenwekkende perspectieven voor burgers en bedrijven in de gehele Unie scheppen; daardoor kan de steun waarop zij zijn aangewezen, ook tijdig worden gegeven. Dat alles is van belang om Europa – en daarmee ook Nederland – veerkrachtig uit deze crisis te laten komen.

Bijlage

Samenstelling van de Werkgroep Internationaal van de Denktank Coronacrisis

Onafhankelijke leden

Prof. dr. R.J. (Romke) van der Veen (voorzitter)
Drs. M.I. (Mariëtte) Hamer
Mr. W.L.E. (Winand) Quaedvlieg (VNO-NCW en MKB-Nederland)
A. (Tuur) Elzinga (FNV)
Prof. dr. A. W. A. (Arnoud) Boot (WRR)
Dr. M. (Monika) Sie Dhian Ho (Clingendael)
Prof. dr. M. (Monique) Kremer (ACVZ)
Drs. M. J. M. (Marleen) Verbruggen (CBS)
C. (Christiaan) Pattipeilohy (DNB)
Dr. B. (Beau) Soederhuizen (CPB)

Secretariaat
Drs. M.G. (Marko) Bos
Dr. B. (Bart) van Riel

Publicatieoverzicht Denktank Coronacrisis

Advies De contouren van een intelligent herstelbeleid
Mei 2020

Advies Mobiliteit en de Coronacrisis
Juni 2020

Advies Investeren in Europese samenwerking
Juni 2020

Colofon

Uitgave
Sociaal-Economische Raad
Bezuidenhoutseweg 60
Postbus 90405
2509 LK Den Haag

T 070 3499 525
E communicatie@ser.nl

www.ser.nl

Tekst
Werkgroep Internationaal van de Denktank Coronacrisis

Fotografie
Omslag: Shutterstock

Vormgeving
2D3D, Den Haag (basisontwerp);
SER vormgeving

Contactgegevens

SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD
Bezuidenhoutseweg 60
Postbus 90405
2509 LK Den Haag

T 070 3499 525
E communicatie@ser.nl

www.ser.nl

© 2020, Sociaal-Economische Raad