

Ministerie van Financiën

> Retouradres POSTBUS 20201 2500 EE 'S-GRAVENHAGE

**Directie Buitenlandse
Financiële Betrekkingen**

Korte Voorhout 7
2511 CW 'S-GRAVENHAGE
POSTBUS 20201
2500 EE 'S-GRAVENHAGE
www.rijksoverheid.nl/fin

Ons kenmerk
2025-0000145892

Uw brief (kenmerk)

Bijlagen
(geen)

Datum 3 juni 2025
Betreft Antwoorden op Kamervragen over het ERK
syntheserapport over de Herstel- en Veerkrachtfaciliteit

Geachte voorzitter,

Op 8 mei heeft het lid Idsinga (NSC) schriftelijke vragen ingediend met kenmerk 2025Z08833 over het op 6 mei gepubliceerde syntheserapport van de Europese Rekenkamer over de Herstel- en Veerkrachtfaciliteit. Op 14 mei heeft het lid Aukje de Vries (VVD) hier aanvullende vragen op ingediend, met kenmerk 2025Z09228. Bijgaand bied ik u de antwoorden aan op de ingediende vragen.

Hoogachtend,

de minister van Financiën,

E. Heinen

Antwoorden van de minister van Financiën op vragen van het lid Idsinga over de herstel- en veerkrachtfaciliteit.

Directie Buitenlandse
Financiële Betrekkingen

Ons kenmerk
2025-0000145892

Vraag 1. Bent u op de hoogte van de berichtgeving over het Europese coronaherstelfonds, waar de Europese Rekenkamer forse kritiek op heeft?¹

Ja, ik heb kennisgenomen van de berichtgeving over de op 6 mei jl. gepubliceerde analyse van de Europese Rekenkamer (ERK) "Prestatiegerichtheid, verantwoordingsplicht en transparantie — lessen die te trekken zijn uit de tekortkomingen van de RRF"². Deze analyse betreft geen nieuw onderzoek, maar vat de eerdere adviezen en verslagen van de ERK met betrekking tot het ontwerp, het controlekader en de uitvoering van de Herstel en veerkrachtfaciliteit (HVF) samen.

Vraag 2. Deelt u de mening van de Europese Rekenkamer? Zo nee, waarom niet?

Het kabinet hecht belang aan de controlerende rol van de ERK en haar toezien op de rechtmatige besteding van Europese middelen. Het rapport van de ERK kan mogelijk van belang zijn bij eventuele toekomstige instrumenten die gericht zijn op prestatiegebonden financiering.

De ERK-rapportage heeft betrekking op diverse punten, waaronder over kosten en resultaten en effectieve controlemechanismen. Onderstaand worden deze punten samengevat en voorzien van een duiding en appreciatie.

De ERK is van mening dat de efficiëntie van de inzet van HVF-middelen niet kan worden gemeten, omdat het onduidelijk is wat de kosten zijn van de uitgevoerde plannen. Bij de HVF vindt uitbetaling echter plaats op basis van het bereiken van mijlpalen en doelstellingen, niet op basis van gedeclareerde uitgaven zoals bij klassieke EU-instrumenten. Lidstaten moesten bij het opstellen van hun herstel- en veerkrachtplan (HVP) wel *ex ante* een kosteninschatting onderbouwen, maar de werkelijk gemaakte kosten spelen zoals dus zoals vooraf overeengekomen geen rol bij de uitbetaling. De Raad van de Europese Unie, de Europese Commissie en het Europees Parlement zijn het in 2021 eens geworden over deze systematiek. Deze systematiek bood een manier om praktische invulling te geven aan de koppeling van EU-middelen aan structurele hervormingen in lidstaten. Deze werkwijze vergroot ook de prikkel voor het boeken van voortgang ten aanzien van noodzakelijke investeringen, omdat de mijlpalen en doelstellingen ook betrekking hebben op tussenstappen. Het is dus een bewuste keuze geweest om de HVF anders vorm te geven dan bijvoorbeeld de cohesiefondsen. Het kabinet heeft begrip voor de wens van de ERK om meer grip te hebben op de kosten, maar voorziet hier ook een risico van een dubbele verantwoordingslast.

Daarnaast vindt de ERK dat de HVF geen resultaatgericht instrument is. De mijlpalen en doelstellingen zijn volgens de ERK in veel gevallen gericht op output in plaats van impact. De Commissie heeft in een richtsnoer³ lidstaten aangemoedigd om voornamelijk gebruik te maken van input- of output-indicatoren bij het vaststellen van de mijlpalen en doelstellingen. De Commissie

¹ [Snoeihard rapport over omstreden coronaherstelfonds van Brussel: onduidelijk waar miljarden heengaan | Buitenland | Telegraaf.nl](#)

² [Analyse 02/2025: Prestatiegerichtheid, verantwoordingsplicht en transparantie — lessen die te trekken zijn uit de tekortkomingen van de RRF | European Court of Auditors](#)

³ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5538-2021-INIT/en/pdf>

raadde het gebruik van impact-indicatoren af, gegeven de onvoorspelbaarheid van zulke indicatoren en hun afhankelijkheid van andere factoren waar de lidstaat zelf geen invloed op heeft. Het kabinet vindt het wenselijk om resultaten te meten, maar meent daarbij dat het om verschillende redenen, zoals aangehaald door de Commissie, lastig is om (op korte termijn) resultaten te beoordelen. Het kabinet kan zich daarom vinden in het advies van de Commissie. Hiernaast is de ERK van mening dat het nalevingskader van de HVF en de regels voor de bescherming van de financiële belangen van de EU niet robuust genoeg zijn. De controlesystemen bevatten volgens de ERK tekortkomingen. Daarnaast ziet de ERK dat de Commissie alleen corrigerende maatregelen kan nemen in geval van ernstige onregelmatigheden en systeemgebreken. De Commissie kan geen correcties aanbrengen voor individuele inbreuken op de regels inzake overheidsopdrachten in het geval deze niet 'ernstig' zijn.

Om de financiële belangen van de EU te beschermen, dat wil zeggen fraude, corruptie, dubbele financiering en belangenverstrengeling te voorkomen, op te sporen en te corrigeren zijn er binnen de HVF diverse bepalingen van kracht, die zijn vastgelegd in de HVF-verordening. Daarbij staan lidstaten primair aan de lat om de financiële belangen van de EU te beschermen. Dit vertaalt zich in diverse verplichtingen. Om aanspraak te maken op middelen uit de HVF moeten lidstaten, als onderdeel van hun herstelplan, een robuust nationaal controlesysteem opzetten. Bij de beoordeling van de herstelplannen heeft de Commissie getoetst of de controlesystemen voldeden aan de eisen van de HVF-verordening. Daarnaast voert de Commissie in alle lidstaten zogenoemde systeemaudits uit om te controleren of de controlesystemen voldoen aan de vereisten. Zonder een goed werkend controlesysteem hebben lidstaten geen recht op uitbetaling. Lidstaten moeten verkeerd uitbetaalde of incorrect bestede middelen terugvorderen. Daarnaast is vastgelegd dat lidstaten ten behoeve van audit en controle, gegevens moeten verzamelen over o.a. eindontvangers, contractanten en sub-contractanten. Verder moet een lidstaat met ieder betaalverzoek een beheersverklaring meesturen die o.a. bevestigt dat de controlesystemen de nodige garanties bieden dat de middelen zijn beheerd volgens alle toepasselijke regels, in het bijzonder inzake het voorkomen van belangenconflicten, fraude, corruptie, en dubbele financiering. Ook moet een lidstaat bij ieder betaalverzoek een samenvatting meesturen van de door de nationale auditautoriteit uitgevoerde audits, met inbegrip van vastgestelde zwakke punten en eventuele genomen corrigerende maatregelen. Doordat de Commissie eisen stelt aan de controlesystemen, systeemaudits en audits op maatregelniveau uitvoert, en de lidstaten verplicht zijn om gegevens van eindontvangers te verzamelen en controleren, is bekend waar en bij wie de middelen terecht zijn gekomen. Daarnaast heeft de Commissie tijdens de looptijd van de HVF aanvullende richtsnoeren publiceert om lidstaten te ondersteunen bij het tegengaan van bijvoorbeeld dubbele financiering⁴.

Dat gezegd hebbende, hecht het kabinet er groot belang aan dat de financiële belangen van de EU worden beschermd. Het kabinet ziet de HVF als een eenmalig en tijdelijk instrument dat is opgezet in reactie op een uitzonderlijke crisis. Het kabinet is geen voorstander van een herhaling van de financiering van het instrument middels gemeenschappelijke leningen. Het kabinet staat wel open voor een verkenning van het gebruik van resultaatgericht begroten, waarmee lidstaten aan vooraf vastgestelde voorwaarden/prestaties moeten voldoen

⁴ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C_202404618

alvorens middelen uit EU-fondsen worden uitgekeerd. Mocht de werkwijze van resultaatgericht begroten, met uitbetaling op basis van het bereiken van mijlpalen en doelstellingen, een vervolg krijgen onder het volgend MFK dan zijn de observaties van de ERK van belang. Dat betekent concreet dat tekortkomingen in de controlesystemen zo vroeg mogelijk moeten worden opgespoord en gecorrigeerd, en dat de Commissie ook correcties moet kunnen aanbrengen voor individuele inbreuken op de regels inzake overheidsopdrachten in het geval deze niet ernstig zijn. Hierbij geeft het kabinet wel graag mee dat de administratieve lasten nu al erg hoog zijn, en dat ervoor gewaakt moet worden dat verantwoordingslasten proportioneel blijven.

**Directie Buitenlandse
Financiële Betrekkingen**
Ons kenmerk
2025-0000145892

Ook vindt de ERK dat de methode die de Commissie heeft vastgesteld om de financiële bijdragen van de HVF aan een lidstaat te verlagen in geval van niet-naleving van mijlpalen en streefdoelen, tot verschillende interpretaties kan leiden. Deze methode rust gedeeltelijk op een kwalitatieve interpretatie van het belang van een niet-behaalde mijlpaal of streefdoel. Het kabinet acht het derhalve van belang dat de Commissie transparant is over haar beoordeling en kaders zoveel mogelijk vooraf worden vastgesteld.

Tot slot wijst de ERK erop dat de huidige regels geen bepaling bevatten op grond waarvan de Commissie het terugdraaien van eerdere verwezenlijkte mijlpalen en streefdoelen na 2026 kan aanpakken. In het geval dat mijlpalen of doelstellingen die reeds zijn behaald, door een lidstaat worden teruggedraaid, kan de Commissie corrigerende maatregelen nemen. Wanneer deze situatie zich voordoet, zal een lidstaat bij het indienen van het eerstvolgende betaalverzoek een korting op de uitbetaling ontvangen, evenredig aan de teruggedraaide mijlpaal of doelstelling. In het geval dat er geen betaalverzoeken meer ingediend worden door de lidstaat, zoals het geval zal zijn na 2026, kunnen alleen middelen worden teruggevorderd door de Commissie als sprake is van ernstige schending van een verplichting uit hoofde van de financieringsovereenkomst of leningsovereenkomst, of als een lidstaat geen corrigerende maatregelen heeft genomen in het geval van fraude, corruptie en belangenverstrengeling. Het kabinet merkt op dat de Commissie tot op zekere hoogte dus wel mogelijkheden heeft om corrigerende maatregelen te nemen.

Vraag 3. Door welke instanties wordt de doelmatigheid en de rechtmatigheid van de uitgaven uit het coronaherstelfonds gecontroleerd, afgezien van de Europese Rekenkamer?

Op grond van de HVF-verordening zijn lidstaten primair verantwoordelijk voor het voorkomen, opsporen en corrigeren van fraude, corruptie en belangenverstrengeling. Dit vertaalt zich in diverse verplichtingen, zoals hiervoor weergegeven in het antwoord op vraag 2.

Naast de controlesystemen van lidstaten zelf voert de Commissie haar eigen controlestrategie uit. Deze controles hebben tot doel de Commissie de zekerheid te bieden dat de controlesystemen van de lidstaten fraude, corruptie, belangenconflicten en dubbele financiering kunnen voorkomen, opsporen en corrigeren. Daarnaast is ook van belang dat lidstaten op grond van de HVF-verordening verplicht zijn om de Europese Commissie, Europees Bureau voor Fraudebestrijding (OLAF), de ERK en het Europees Openbaar Ministerie toestemming te verlenen voor de uitoefening van hun rechten, en vergelijkbare verplichtingen op te leggen aan alle eindontvangers van middelen. OLAF heeft de bevoegdheid om administratieve onderzoeken, waaronder controles en verificaties

ter plaatse, uit te voeren om vast te stellen of er sprake is van fraude, corruptie, belangenconflicten of andere onwettige activiteiten waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad. Het EOM is bevoegd over te gaan tot onderzoek en vervolging van fraude, corruptie, belangenconflicten en andere strafbare feiten waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad. OLAF en EOM maken in de praktijk ook gebruik van deze bevoegdheid. Deze controlesystemen zijn erop gericht om fraude zoveel mogelijk te voorkomen en te detecteren en corrigeren als deze heeft plaatsgevonden. Daarmee hebben deze controlesystemen en verschillende instanties de taak om de rechtmatigheid van de uitgaven uit de HVF te controleren.

**Directie Buitenlandse
Financiële Betrekkingen**

Ons kenmerk
2025-0000145892

Vraag 4. Klopt het dat het niet duidelijk is waar het geld aan uitgegeven wordt?

Nee, de lidstaten hebben HVPs opgesteld om aanspraak te maken op middelen uit de HVF, met daarin mijlpalen en doelstellingen. Uitbetaling vindt vervolgens plaats op basis van het bereiken van deze mijlpalen en doelstellingen. Wanneer de mijlpalen en doelstellingen die zijn gekoppeld aan een betalingstermijn zijn behaald, dient een lidstaat een betaalverzoek in. Dat bestaat uit drie onderdelen: bewijslast per behaalde mijlpaal en doelstelling, een beheersverklaring waarin de verantwoordelijke minister(s) verklaren dat de mijlpalen en doelstellingen succesvol zijn behaald en dat de financiële belangen van de Unie daarbij geborgd zijn, en een samenvatting van de audits die de nationale auditautoriteit heeft uitgevoerd. Dit betekent dat met ieder betaalverzoek moet worden bewezen dat de mijlpalen en doelstellingen die in dat betaalverzoek zijn opgenomen, ook daadwerkelijk zijn behaald. In de HVF-verordening is daarnaast vastgelegd dat lidstaten gegevens moeten verzamelen over eindontvangers, contractanten en sub-contractanten. Lidstaten moeten dus bijhouden waar de middelen terechtkomen, en controles uitvoeren op basis van die gegevens. Per lidstaat wordt een lijst met de honderd grootste eindontvangers, gemeten in ontvangen middelen uit de HVF, bijgehouden op de website van de Europese Commissie⁵. Hierdoor is bekend waar en bij wie de middelen terecht zijn gekomen.

Vraag 5. Klopt het dat het niet duidelijk is wat de Herstel- en Veerkrachtfaciliteit (HVF) (580 miljard euro) en de overige initiatieven (170 miljard euro) van NextGenerationEU (NGEU) aan concrete resultaten hebben opgeleverd?

Zoals uiteengezet in het antwoord op vraag 2 wordt er bij de HVF in veel gevallen bewust gebruikgemaakt van input- of output-indicatoren, en dus niet impact-indicatoren, bij het vaststellen van de mijlpalen en doelstellingen. Het is daarnaast lastig om op korte termijn resultaten te beoordelen. De deadline voor het voltooien van mijlpalen en doelstellingen is augustus 2026 en een groot deel van de mijlpalen en doelstellingen moet nog worden geïmplementeerd. Ook kan het langer duren voordat de concrete resultaten van doorgevoerde hervormingen en investeringen meetbaar zijn. Het zou daarom prematuur zijn om nu een volledig beeld te schetsen van de resultaten van de HVF.

Conform de HVF-verordening zal de Commissie uiterlijk 31 december 2028 een onafhankelijk ex-postevaluatieverslag voorleggen aan het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie (de Raad), het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's. Dit verslag zal bestaan uit een algemene

⁵ [Recovery and Resilience Scoreboard](#)

evaluatie van de faciliteit en zal informatie bevatten over het effect ervan op de lange termijn. Zoals uiteengezet in het antwoord op vraag 6 heeft de ECB ramingen gemaakt van de potentiële positieve impact die het HVF kan hebben op de Europese economieën. Daarnaast beschrijft een recent *Discussion Paper* van de Europese Commissie⁶ verschillende positieve effecten van het HVF, waaronder positieve spillover effecten.

**Directie Buitenlandse
Financiële Betrekkingen**

Ons kenmerk
2025-0000145892

Wat betreft de overige initiatieven van de NextGenerationEU middelen is € 83,1 miljard toegewezen aan verschillende bestaande EU programma's, waaronder het Just Transition Fund, Horizon Europe, InvestEU, RescEU en ReactEU. De resultaten daarvan worden beoordeeld in de evaluaties van deze initiatieven.

Vraag 6. Kunt u een tabel opmaken van de additionele economische groei per lidstaat dankzij NextGenerationEU? Of is deze additionele economische groei er eigenlijk niet?

Zoals in vraag 5 beantwoord is het prematuur om nu een volledig beeld te schetsen van de resultaten van de HVF. De deadline voor het voltooien van mijlpalen en doelstellingen is augustus 2026 en een groot deel van de mijlpalen en doelstellingen moet nog worden geïmplementeerd. Ook kan het langer duren voordat de concrete resultaten van doorgevoerde hervormingen en investeringen meetbaar zijn. Een overzicht van additionele groei per lidstaat is daarom op dit moment niet mogelijk.

De ECB heeft eind 2024 een evaluatie gepubliceerd over de economische impact van de HVF⁷. Hiermee schat de ECB dat de HVF heeft bijgedragen aan een additionele 0,1 – 0,2% BBP-groei in de eurozone tussen 2021 – 2023. Daarnaast richt de evaluatie van de ECB zich op het effect van NGEU na deze periode. De additionele BBP groei wordt door de ECB geschat op tussen de 0,4% en 0,9% in 2026, en zou kunnen oplopen tot 0,8% - 1,2% in 2031. Deze potentiële additionele groei wordt volgens de ECB verklaard door de begrotingsstimulans die de HVF vormt en de groeiverhogende effecten van structurele hervormingen. Daarbij onderkent de ECB de onzekerheden met betrekking tot deze schatting, met name wat betreft het potentiële effect van de structurele hervormingen.

Vraag 7. Klopt het dat de Europese economieën zich na de coronacrisis juist uit zichzelf heel snel begonnen te herstellen, zonder dat er nog maar 1 cent uit het coronaherstelfonds was uitgekeerd?

Het economisch herstel in Europa zette in 2021 in, mede door het (gedeeltelijk) opheffen van maatregelen die werden getroffen in reactie op de coronapandemie. Begin augustus 2021 werden de eerste middelen (voorfinanciering) uitbetaald uit de HVF. Zoals vermeld in het antwoord op vraag 6 heeft de ECB een inschatting gemaakt van het effect van de HVF op economische groei over de periode 2021-2023.

Vraag 8. Klopt het dat de Nederlandse economie in 2021 en 2022 in totaal met ca. 8 % groeide, zonder enige steun van het Europese fonds?

Als open economie was het voor de Nederlandse economie van belang dat de Europese economie als geheel herstelde. De Nederlandse economie groeide in

⁶ [Economic Impacts of the Recovery and Resilience Facility: New Insights at Sectoral Level and the Case of Germany - European Commission](#)

⁷ https://www.ecb.europa.eu/press/economic-bulletin/articles/2025/html/ecb.ebart202408_03~04121f4ea9.en.html

2021 met 6,3%, en in 2022 met 5,0%⁸. Nederland ontving op 24 september 2024 de eerste middelen uit de HVF.

**Directie Buitenlandse
Financiële Betrekkingen**

Ons kenmerk
2025-0000145892

Vraag 9. Klopt het dat Nederland uit dit fonds maximaal 5,4 miljard euro kan verwachten? Klopt het dat Nederland daarvoor in totaal ca. 38 miljard euro moet inleggen? En daarvoor ook nog aan 130 eisen (mijlpalen) moet voldoen?

Nederland kan inderdaad aanspraak kan maken op € 5,4 miljard aan middelen uit de Herstel- en Veerkrachtfaciliteit (HVF).

Nederland moet, om aanspraak te maken op de volledige € 5,4 miljard voldoen aan 131 mijlpalen en doelstellingen. Twee betaalverzoeken (€2,5 mld.) zijn reeds uitbetaald. Dat betekent dat 51 mijlpalen en doelstellingen reeds zijn behaald. Om de resterende € 2,9 miljard binnen te halen dienen dus nog 80 mijlpalen en doelstellingen worden behaald.

In het eigenmiddelenbesluit⁹ is overeengekomen dat de middelen die zijn geleend ten behoeve van het giftendeel van de HVF via de EU-begroting worden terugbetaald. Die terugbetaling moet uiterlijk in 2058 zijn afgerond, gestaag en voorspelbaar gebeuren en jaarlijks niet groter zijn dan 7,5% van de geleende middelen. Het aandeel dat de lidstaten moeten bijdragen aan de terugbetaling hangt af van de BNI-sleutel. In een brief van 27 augustus 2024¹⁰ heeft het kabinet uiteengezet dat de terugbetaling voor Nederland naar schatting neerkomt op 38 miljard euro tot en met 2058. Dit betreft zowel de nominale terugbetaling van het subsidiedeel als de rentelasten.

Er moeten nog afspraken worden gemaakt over de precieze terugbetaling van NGEU. Deze afspraken worden gemaakt in het kader van de onderhandelingen over het volgende Meerjarig Financieel Kader (MFK). In de tweede helft van 2025 publiceert de Commissie naar verwachting een voorstel voor het volgende MFK.

Vraag 10. Deelt u de mening dat daarmee een Europese suprastaat dichterbij is gekomen?

De HVF werd opgericht in reactie op de sociale- en economische gevolgen van de COVID-19 pandemie, binnen de kaders van de EU-verdragen.

Vraag 11. Deelt u de mening dat de Europese Commissie door middel van dit fonds inhoudelijk invloed uitoefent op het binnenlandse beleid van de lidstaten, door te beslissen over het wel of niet uitkeren van deze middelen? Zo nee, waarom niet?

De HVF-werkwijze is vastgelegd in de HVF-verordening, die is aangenomen door de Raad van de Europese Unie en het Europees Parlement. Daarbij is afgesproken om uitbetalingen plaats te laten vinden op basis van op basis van behaalde mijlpalen en doelstellingen, die betrekking hebben op zowel investeringen als hervormingen. Conform de HVF-verordening moeten de hervormingen en investeringen in deze plannen de landspecifieke uitdagingen en prioriteiten adresseren die zijn vastgesteld in het kader van het Europees Semester. Om aanspraak te maken op de middelen, hebben de lidstaten zelf plannen opgesteld en daarbij eigen beleidskeuzes gemaakt binnen de randvoorwaarden die de HVF-

⁸ [Centraal Economisch Plan 2025](#)

⁹ [Decision - 2020/2053 - EN - EUR-Lex](#)

¹⁰ Antwoord op vragen van het lid Postma over het 'EU-Coronaherstelfonds', Kamerstukken II 2024/2025, 12058

verordening stelt. Op grond van de HVF-verordening heeft de Commissie een rol om toe te zien op het voldoende behalen van mijlpalen en doelstellingen die de lidstaten zelf in hun plan opgenomen hebben, alvorens wordt overgegaan tot betaling.

**Directie Buitenlandse
Financiële Betrekkingen**
Ons kenmerk
2025-0000145892

Vraag 12. Deelt u de mening dat NextGeneration EU een “bad deal” is voor Nederland? Zo nee, waarom niet?

Het kabinet ziet de HVF als een eenmalig en tijdelijk instrument dat is opgezet in reactie op een uitzonderlijke crisis. NGEU is opgericht om de Europese economieën te ondersteunen in het herstel van de COVID-19 crisis. Het doel van de HVF is het bevorderen van de economische, sociale en territoriale cohesie in de Europese Unie door het verbeteren van de weerbaarheid en het aanpassingsvermogen van lidstaten, het aanpakken van de sociale en economische impact van de crisis, en het steunen van de groene en digitale transitie. Dit doel steunt de Europese economie en daarmee ook Nederland.

Vraag 13. Deelt u de mening dat dit soort Europese megalomane fondsen, evenals Nederlandse megalomane fondsen zoals het ondoorzichtige Klimaatfonds en het Stikstoftransitiefonds, om uiteenlopende redenen onwenselijk zijn? Zo nee, waarom niet?

Verschillende programma's en fondsen hebben uiteenlopende doelstellingen. Het kabinet ziet de HVF als een eenmalig en tijdelijk instrument dat is opgezet in reactie op een uitzonderlijke crisis. Nederland heeft in 2021 in de Raad ingestemd met het oprichten van het HVF. Het is goed om lessen te trekken uit de uitvoering van het HVF en, onder andere, rapporten van de ERK en studies van bijvoorbeeld de ECB naar de werking van het fonds. Het kabinet is geen voorstander van een herhaling van de financiering van het instrument middels gemeenschappelijke leningen. Het kabinet staat wel open voor een verkenning van het gebruik van resultaatgericht begroten, waarmee lidstaten aan vooraf vastgestelde voorwaarden/prestaties moeten voldoen alvorens middelen uit EU-fondsen worden uitgekeerd.¹¹ Verder vindt het kabinet dat Europese financiering zoveel mogelijk via de reguliere Europese meerjarenbegroting (het MFK) hoort te lopen. Het kabinet is daarnaast niet van mening dat Nederlandse fondsen per definitie onwenselijk zijn.

Vraag 14. Deelt u kortom de mening dat dergelijke megalomane Europese fondsen niet voor herhaling vatbaar zijn, en niet meer moeten worden opgezet? Zo nee, waarom niet?

Zie het antwoord op vraag 13.

¹¹ Kamerstukken II 2024/2025, 21501-20, nr. 2245

Antwoorden van de minister van Financiën op vragen van het lid de Vries over de herstel- en veerkrachtfaciliteit.

Directie Buitenlandse
Financiële Betrekkingen

Ons kenmerk
2025-0000145892

Vraag 1. Bent u bekend met het onderzoek 'prestatiegerichtheid, verantwoordingsplicht en transparantie – lessen die te trekken zijn uit de tekortkomingen van de RRF' van de Europese Rekenkamer?¹²

Ja, ik ben bekend met de op 6 mei jl. verschenen publicatie van de Europese Rekenkamer (ERK) "Prestatiegerichtheid, verantwoordingsplicht en transparantie – lessen die te trekken zijn uit de tekortkomingen van de RRF". Deze publicatie betreft geen nieuw onderzoek, maar vat de eerdere adviezen en verslagen van de ERK met betrekking tot het ontwerp, het controlekader en de uitvoering van de Herstel en veerkrachtfaciliteit (HVF) samen.

2. Wat vindt u van het rapport? En welke lessen trekt u hieruit voor het toekomstig beleid en de Nederlandse standpuntbepaling in de Europese Unie met betrekking tot dit soort instrumenten?

Het kabinet hecht belang aan de controlerende rol van de ERK en haar toezien op de rechtmatige besteding van Europese middelen. De ERK signaleert punten die van belang zijn voor eventuele toekomstige instrumenten die gericht zijn op prestatie gebonden financiering.

De kritiek van de ERK heeft betrekking op diverse punten, waaronder onduidelijkheid over kosten en resultaten, en het ontbreken van effectieve controlemechanismen. Onderstaand worden deze punten samengevat en voorzien van een duiding en appreciatie.

De ERK is van mening dat de efficiëntie van de inzet van HVF-middelen niet kan worden gemeten, omdat het onduidelijk is wat de kosten zijn van de uitgevoerde plannen. Bij de HVF vindt uitbetaling plaats op basis van het bereiken van mijlpalen en doelstellingen, niet op basis van gedeclareerde uitgaven zoals bij klassieke EU-instrumenten. Lidstaten moesten bij het opstellen van hun herstel- en veerkrachtplan (HVP) wel *ex ante* een kosteninschatting onderbouwen, maar de werkelijk gemaakte kosten spelen geen rol bij de uitbetaling. De Raad van de Europese Unie, de Europese Commissie en het Europees Parlement zijn het in 2021 eens geworden over deze systematiek. Deze systematiek bood een manier om praktische invulling te geven aan de koppeling van EU-middelen aan structurele hervormingen in lidstaten. Deze werkwijze vergroot ook de prikkel voor het boeken van voortgang ten aanzien van noodzakelijke investeringen, omdat de mijlpalen en doelstellingen ook betrekking hebben op tussenstappen. Het is dus een bewuste keuze geweest om de HVF anders vorm te geven dan bijvoorbeeld de cohesiefondsen. Het kabinet voorziet hier ook een risico van een dubbele verantwoordingslast.

Daarnaast vindt de ERK dat de HVF geen resultaatgericht instrument is. De mijlpalen en doelstellingen zijn volgens de ERK in veel gevallen gericht op output in plaats van impact. De Commissie heeft in een richtsnoer¹³ lidstaten aangemoedigd om voornamelijk gebruik te maken van input- of output-indicatoren bij het vaststellen van de mijlpalen en doelstellingen. De Commissie raadde het gebruik van impact-indicatoren af, gegeven de onvoorspelbaarheid van zulke indicatoren en hun afhankelijkheid van andere factoren waar de lidstaat zelf geen invloed op heeft. Het kabinet vindt het wenselijk om resultaten te

¹² <https://www.eca.europa.eu/nl/publications/RV-2025-02>

¹³ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5538-2021-INIT/en/pdf>

meten, maar erkent daarbij dat het om verschillende redenen, zoals aangehaald door de Commissie, lastig is om (op korte termijn) resultaten te beoordelen. Het kabinet kan zich daarom vinden in het advies van de Commissie.

Hiernaast is de ERK van mening dat het nalevingskader van de HVF en de regels voor de bescherming van de financiële belangen van de EU niet robuust genoeg zijn. De controlesystemen bevatten volgens de ERK tekortkomingen. Daarnaast ziet de ERK dat de Commissie alleen corrigerende maatregelen kan nemen in geval van ernstige onregelmatigheden en systeemgebreken. De Commissie kan geen correcties aanbrengen voor individuele inbreuken op de regels inzake overheidsopdrachten in het geval deze niet 'ernstig' zijn.

Om de financiële belangen van de EU te beschermen, dat wil zeggen fraude, corruptie, dubbele financiering en belangenverstrengeling te voorkomen, op te sporen en te corrigeren zijn er binnen de HVF diverse bepalingen van kracht, die zijn vastgelegd in de HVF-verordening. Daarbij staan lidstaten primair aan de lat om de financiële belangen van EU te beschermen. Dit vertaalt zich in diverse verplichtingen. Om aanspraak te maken op middelen uit de HVF moeten lidstaten, als onderdeel van hun herstelplan, een robuust nationaal controlesysteem opzetten. Bij de beoordeling van de herstelplannen heeft de Commissie getoetst of de controlesystemen voldeden aan de eisen van de HVF-verordening. Daarnaast voert de Commissie in alle lidstaten zogenoemde systeemaudits uit om te controleren of de controlesystemen voldoen aan de vereisten. Zonder een goed werkend controlesysteem hebben lidstaten geen recht op uitbetaling. Lidstaten moeten verkeerd uitbetaalde of incorrect bestede middelen terugvorderen. Daarnaast is vastgelegd dat lidstaten ten behoeve van audit en controle, gegevens moeten verzamelen over o.a. eindontvangers, contractanten en sub-contractanten. Verder moet een lidstaat met ieder betaalverzoek een beheersverklaring meesturen die o.a. bevestigt dat de controlesystemen de nodige garanties bieden dat de middelen zijn beheerd volgens alle toepasselijke regels, in het bijzonder inzake het voorkomen van belangenconflicten, fraude, corruptie, en dubbele financiering. Ook moet een lidstaat bij ieder betaalverzoek een samenvatting meesturen van de door de nationale auditautoriteit uitgevoerde audits, met inbegrip van vastgestelde zwakke punten en eventuele genomen corrigerende maatregelen. Doordat de Commissie eisen stelt aan de controlesystemen, systeemaudits en audits op maatregelniveau uitvoert, en de lidstaten verplicht zijn om gegevens van eindontvangers te verzamelen en controleren, is bekend waar en bij wie de middelen terecht zijn gekomen. Daarnaast heeft de Commissie tijdens de looptijd van de HVF aanvullende richtsnoeren publiceert om lidstaten te ondersteunen bij het tegengaan van bijvoorbeeld dubbele financiering¹⁴.

Dat gezegd hebbende, hecht het kabinet er groot belang aan dat de financiële belangen van de EU worden beschermd. Het kabinet ziet de HVF als een eenmalig en tijdelijk instrument dat is opgezet in reactie op een uitzonderlijke crisis. Het kabinet is geen voorstander van een herhaling van de financiering van het instrument middels gemeenschappelijke leningen. Het kabinet staat wel open voor een verkenning van het gebruik van resultaatgericht begroten, waarmee lidstaten aan vooraf vastgestelde voorwaarden/prestaties moeten voldoen alvorens middelen uit EU-fondsen worden uitgekeerd. Mocht de werkwijze van resultaatgericht begroten, met uitbetaling op basis van het bereiken van mijlpalen en doelstellingen, een vervolg krijgen onder het volgend MFK dan is het van

¹⁴ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C_202404618

belang dat de observaties van de ERK waar relevant worden benut. Dat betekent concreet dat tekortkomingen in de controlesystemen zo vroeg mogelijk moeten worden opgespoord en gecorrigeerd, en dat de Commissie ook correcties moet kunnen aanbrengen voor individuele inbreuken op de regels inzake overheidsopdrachten in het geval deze niet ernstig zijn. Hierbij geeft het kabinet wel graag mee dat de administratieve lasten nu al erg hoog zijn, en dat ervoor gewaakt moet worden dat verantwoordingslasten proportioneel blijven.

**Directie Buitenlandse
Financiële Betrekkingen**

Ons kenmerk
2025-0000145892

Ook vindt de ERK dat de methode die de Commissie heeft vastgesteld om de financiële bijdragen van de HVF aan een lidstaat te verlagen in geval van niet-naleving van mijlpalen en streefdoelen, tot verschillende interpretaties kan leiden. Deze methode rust gedeeltelijk op een kwalitatieve interpretatie van het belang van een niet-behaalde mijlpaal of streefdoel. Het kabinet acht het derhalve van belang dat de Commissie transparant is over haar beoordeling en kaders zoveel mogelijk vooraf worden vastgesteld.

Tot slot wijst de ERK erop dat de huidige regels geen bepaling bevatten op grond waarvan de Commissie het terugdraaien van eerdere verwezenlijkte mijlpalen en streefdoelen na 2026 kan aanpakken. In het geval dat mijlpalen of doelstellingen die reeds zijn behaald, door een lidstaat worden teruggedraaid, kan de Commissie corrigerende maatregelen nemen. Wanneer deze situatie zich voordoet, zal een lidstaat bij het indienen van het eerstvolgende betaalverzoek een korting op de uitbetaling ontvangen, evenredig aan de teruggedraaide mijlpaal of doelstelling. In het geval dat er geen betaalverzoeken meer ingediend worden door de lidstaat, zoals het geval zal zijn na 2026, kunnen alleen middelen worden teruggevorderd door de Commissie als sprake is van ernstige schending van een verplichting uit hoofde van de financieringsovereenkomst of leningsovereenkomst, of als een lidstaat geen corrigerende maatregelen heeft genomen in het geval van fraude, corruptie en belangenverstrengeling. Het kabinet merkt op dat de Commissie tot op zekere hoogte dus wel mogelijkheden heeft om corrigerende maatregelen te nemen.

Vraag 3. Hoe kan het dat de Europese Rekenkamer constateert dat eind 2024 42% van de gelden is uitbetaald, terwijl slechts 28% van de mijlpalen en streefdoelen is bereikt?

Conform de HVF-verordening konden lidstaten aanspraak maken op voorfinanciering uit de HVF, ter waarde van maximaal 13% van de toegewezen giften en leningen. De verdere uitbetalingen vinden plaats op basis van het behalen van mijlpalen en doelstellingen. Daarbij zijn de verschillende betalingstermijnen gekoppeld aan sets van mijlpalen en doelstellingen. Dit is vastgelegd in het uitvoeringsbesluit van de Raad van de Europese Unie (de Raad) ter vaststelling van het HVP en de door de lidstaat en de Commissie overeengekomen operationele regelingen. Het totale bedrag waar een lidstaat aanspraak op maakt is niet evenredig verdeeld over deze betalingstermijnen, noch over het aantal mijlpalen en doelstellingen. Het betalingsprofiel verschilt per lidstaat, waarbij rekening is gehouden met het relatieve belang van deze mijlpalen en doelstellingen. Betaalverzoeken waarin grotere mijlpalen of doelstellingen zijn opgenomen, zoals het voltooien van een belangrijke maatregel, staan gelijk aan een relatief grotere uitbetaling uit de faciliteit. Deze werkwijze, en de verstrekte voorfinanciering, zorgen ervoor dat het percentage dat is uitbetaald aan een lidstaat niet noodzakelijkerwijs overeen hoeft te komen met het percentage behaalde mijlpalen en doelstellingen.

4. Wat kan er nog gedaan worden om voor het restant van de Herstel- en Veerkrachtfaciliteit (Recovery and Resilience Facility; RRF) niet weer zo'n rapport te krijgen? Hoe gaat u dat aanpakken en aankaarten in de vergaderingen van de Eurogroep en de Ecofinraad?

Directie Buitenlandse
Financiële Betrekkingen
Ons kenmerk
2025-0000145892

De analyse van de ERK betreft geen nieuw onderzoek, maar vat de eerdere adviezen en verslagen van de ERK met betrekking tot het ontwerp, het controlekader en de uitvoering van de HVF samen. De analyse richt zich op het ontwerp en de uitvoering van de HVF en de HVPs in brede zin. Het is in eerste instantie aan de Commissie om zich hiervan rekenschap te geven, aangezien zij is belast met het toezicht op de implementatie van de HVF, en het recht van initiatief heeft voor het doen van voorstellen voor toekomstige instrumenten. De Commissie verwijst in reacties op de reeds gepubliceerde rapporten van de ERK op de afspraken over de werkwijze van de HVF, zoals die door de medewetgevers (de Raad en Europees Parlement) zijn vastgelegd in de HVF-verordening. Het kabinet heeft begrip voor deze reactie. Het kabinet verwelkomt daarnaast het gehoor dat de Commissie heeft gegeven aan een deel van de aanbevelingen van de ERK die volgden uit eerdere rapporten.

Een wijziging van de werkwijze van de huidige HVF ligt gegeven de beperkte resterende looptijd van de HVF (tot eind 2026) niet voor de hand. Het kabinet ziet de HVF als een eenmalig en tijdelijk instrument dat is opgezet in reactie op een uitzonderlijke crisis. Het kabinet is geen voorstander van een herhaling van de financiering van het instrument middels gemeenschappelijke leningen. Het kabinet staat wel open voor een verkenning van het gebruik van resultaatgericht begroten, waarmee lidstaten aan vooraf vastgestelde voorwaarden/prestaties moeten voldoen alvorens middelen uit EU-fondsen worden uitgekeerd. Het kabinet acht het van belang dat bij het opstellen van eventuele voorstellen voor toekomstige instrumenten gebaseerd op prestatiegerichte systematiek, de bevindingen en aanbevelingen van de ERK op relevante punten ter harte worden genomen.

5. Deelt u de constatering van de Europese Rekenkamer dat er slechts beperkt zicht is op de resultaten die worden geboekt bij het behalen van de mijlpalen van het Herstel- en Veerkrachtplan? Zo nee, waarom niet?

De ERK is van mening dat de HVF geen resultaatgericht instrument is. De mijlpalen en doelstellingen zijn volgens de ERK gericht op output in plaats van impact. De Commissie heeft in een richtsnoer¹⁵ lidstaten aangemoedigd om voornamelijk gebruik te maken van input- of output-indicatoren bij het vaststellen van de mijlpalen en doelstellingen. De Commissie raadde het gebruik van impact indicatoren, zoals de ERK deze graag had gezien, af gegeven de onvoorspelbaarheid van zulke indicatoren en hun afhankelijkheid van andere factoren waar de lidstaat zelf geen invloed op heeft. Het kabinet kan zich vinden in dit advies.

Daarnaast is het bijzonder lastig om op korte termijn resultaten te beoordelen. De deadline voor het voltooiën van mijlpalen en doelstellingen is augustus 2026, en een groot deel van de mijlpalen en doelstellingen moet nog worden geïmplementeerd. Ook kan het langer duren voordat de concrete resultaten van doorgevoerde hervormingen en investeringen meetbaar zijn. Het zou daarom prematuur zijn om nu een volledig beeld te schetsen van de concrete resultaten van de HVF.

¹⁵ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5538-2021-INIT/en/pdf>

Conform de HVF-verordening zal de Commissie uiterlijk 31 december 2028 een onafhankelijk ex-postevaluatieverslag voorleggen aan het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie (de Raad), het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's. Dit verslag zal bestaan uit een algemene evaluatie van de faciliteit en zal informatie bevatten over het effect ervan op de lange termijn.

6. Welke lessen trekt u daaruit, mede met het oog op de plannen van de Europese Commissie om in het Meerjarig Financieel Kader meer conditionaliteit in te bouwen?

Het kabinet ziet de HVF als een eenmalig en tijdelijk instrument dat is opgezet in reactie op een uitzonderlijke crisis. Het kabinet is geen voorstander van een herhaling van de financiering van het instrument middels gemeenschappelijke leningen. Het kabinet staat wel open voor een verkenning van het gebruik van resultaatgericht begroten, waarmee lidstaten aan vooraf vastgestelde voorwaarden/prestaties moeten voldoen alvorens middelen uit EU-fondsen worden uitgekeerd. Mocht de werkwijze van resultaatgericht begroten, met uitbetaling op basis van het bereiken van mijlpalen en doelstellingen, een vervolg krijgen onder het volgend Meerjarig Financieel Kader (MFK), dan is het van belang dat de observaties van de ERK waar relevant ter harte worden genomen. Deze lessen en de appreciatie ervan zijn toegelicht in het antwoord op vraag 2. De kabinetsinzet ten aanzien van prestatiegerichte financiering in het volgende MFK is opgenomen in de Kamerbrief van 28 maart jl¹⁶.

7. Deelt u de constatering van de Europese Rekenkamer dat het Herstellen Veerkrachtplan het risico van overlapping met andere fondsen van de Europese Unie vertoont? Zo nee, waarom niet? Hoe wordt dat in de toekomst voorkomen?

De ERK heeft kritiek op het feit dat de HVF doelstellingen een groot aantal beleidsterreinen bestrijken, waardoor het risico op overlap met andere EU-instrumenten toeneemt. In dit kader adviseert de Commissie voor de inrichting van mogelijke toekomstige prestatiegerichte instrumenten dat het toepassingsgebied en de doelstellingen van de instrumenten duidelijk zijn omschreven.

De HVF is gericht op het vergroten van de veerkracht van de lidstaten, door middel van steun voor maatregelen die betrekkingen hebben op beleidsterreinen die gestructureerd zijn in zes pijlers, namelijk: de groene transitie; digitale transformatie; slimme duurzame en inclusieve groei; sociale en territoriale cohesie; gezondheid en economische; en sociale en institutionele veerkracht. Er bestaan verschillende EU-instrumenten, waaronder de Europese Structuur- en Investeringsfondsen, die ook een aantal van deze terreinen bestrijken. Het kabinet acht het wenselijk dat onder het volgende MFK overlap tussen verschillende instrumenten zoveel mogelijk wordt beperkt.

8. Deelt u de mening dat het zeer onwenselijk is dat de Europese Commissie in veel gevallen geen geld terug kan vorderen als een lidstaat zich niet aan de regels houdt, omdat het geld al is overgemaakt? Hoe kan dit in de toekomst worden voorkomen?

¹⁶ Kamerstukken II 2024/2025, 21501-20, nr. 2245

De kritiek van de ERK op de beperkte mogelijkheid van de Commissie om middelen terug te vorderen heeft betrekking op twee zaken. In de eerste plaats noemt de ERK dat de Commissie alleen corrigerende maatregelen kan nemen, oftewel middelen terugvorderen, in geval van ernstige onregelmatigheden en systeemgebreken. De Commissie kan geen correcties aanbrengen voor individuele inbreuken op de regels inzake overheidsopdrachten (in het geval deze niet 'ernstig' zijn). Het kabinet kan de kritiek van de ERK op dit punt volgen. Het kabinet zet onderstaand uiteen welke verschillende gronden bestaan op basis waarvan terugvordering wel kan plaatsvinden.

Conform artikel 22 lid 5 van de HVF-verordening voorziet de financiële overeenkomst, en in voorkomend geval leningsovereenkomst, die wordt afgesloten tussen een lidstaat en de Commissie, de Commissie van het recht om in een aantal gevallen middelen die zijn uitbetaald uit de HVF terug te vorderen. In reactie op een eerdere aanbeveling van de ERK¹⁷ heeft de Commissie richtsnoeren¹⁸ opgesteld die een kader bieden voor de toepassing van deze bepaling. Er bestaan drie situaties op grond waarvan de Commissie verminderingen en terugvordering van HVF-middelen kan uitvoeren. Allereerst in het geval dat fraude, corruptie en belangenverstrengelingen die de financiële belangen van de EU schaden niet zijn gecorrigeerd door een lidstaat. Ten tweede, in het geval van ernstige schending van een verplichting uit hoofde van de financieringsovereenkomst of de leningsovereenkomst tussen de lidstaat en de Commissie. Dit vereist een schending door de lidstaat van specifieke verplichtingen van de overeenkomsten die op een wezenlijke wijze afbreuk doet aan de rechten van de Commissie of de goede besteding van middelen van de EU. Ten derde, in het geval dat informatie en rechtvaardiging die ten grondslag liggen aan een betaalverzoek onjuist blijken te zijn.

In het geval dat de situatie zich voordoet dat de Commissie middelen gaat terugvorderen, wordt dit in eerste instantie gedaan door middel van een vermindering van de eerstvolgende uitbetaling uit de faciliteit. Indien er geen openstaande betaalverzoeken meer zijn of de lidstaat geen betaalverzoeken meer indient, zal de Commissie een nota aan de lidstaat uitschrijven om de te betalen middelen, terug te vorderen.

In de tweede plaats noemt de ERK de beperkte mogelijkheid van de Commissie om middelen terug te vorderen in het geval dat mijlpalen en doelstellingen worden teruggedraaid. Wanneer deze situatie zich voordoet, zal een lidstaat bij het indienen van het eerstvolgende betaalverzoek een korting op de uitbetaling ontvangen, evenredig aan de teruggedraaide mijlpaal of doelstelling. In het geval dat er geen betaalverzoeken meer ingediend worden door de lidstaat, kunnen er geen middelen worden teruggevorderd door de Commissie anders dan op de hierboven genoemde gronden.

9. Deelt u de mening dat de constatering van de Europese Rekenkamer dat het 'onduidelijk is of EU burgers echt waar voor hun geld krijgen' uiterst pijnlijk is, aangezien er immer zorgvuldig moet worden omgegaan met belastinggeld? Deelt u eveneens de mening dat dit een zeer slechte zaak is voor draagvlak voor de Europese Unie in zijn algemeenheid?

¹⁷ [SR 07/2023 Design of the Commission's control system for the RRF](#)

¹⁸ https://commission.europa.eu/document/download/3a3d5707-5adc-4f6a-a5b5-1d23f1a24235_en?filename=OJ_C_202404618_EN_TXT.pdf

Het kabinet hecht aan een effectieve besteding van EU-middelen. Het is van belang dat burgers erop kunnen vertrouwen dat EU middelen correct en effectief worden besteed, ook met oog op het draagvlak.

**Directie Buitenlandse
Financiële Betrekkingen**
Ons kenmerk
2025-0000145892

De ERK is van mening dat de efficiënte inzet van HVF-middelen niet kan worden gemeten, omdat het onduidelijk is wat de kosten zijn van de uitgevoerde plannen. Zoals aangegeven in het antwoord op vraag 2 vindt uitbetaling plaats op basis van het bereiken van mijlpalen en doelstellingen, niet op basis van rechtmatigheid van gedeclareerde uitgaven zoals bij klassieke EU-instrumenten. Lidstaten moesten wel bij het opstellen van hun herstel- en veerkrachtplan (HVP) *ex ante* een kosteninschatting onderbouwen, maar de gemaakte kosten spelen geen rol bij de uitbetaling. De lidstaten, de Europese Commissie en het Europees Parlement zijn het in 2021 eens geworden over deze systematiek. Dit bood een manier om praktische invulling te geven aan de koppeling van EU-middelen aan structurele hervormingen in lidstaten. Deze werkwijze vergroot ook de prikkel voor het boeken van voortgang ten aanzien van noodzakelijke investeringen, omdat de mijlpalen en doelstellingen ook betrekking hebben op tussenstappen. Het is dus een bewuste keuze geweest om de HVF anders vorm te geven dan bijvoorbeeld de cohesiemiddelen. Het kabinet voorziet hier ook een risico van dubbele verantwoordingslast.

10. Deelt u, net als de Europese Rekenkamer, de constatering dat er risico is dat de terugbetalingen van het Herstel- en Veerkrachtplan door de gestegen rentes toekomstige begrotingen van de Europese Unie flink onder druk kunnen zetten? Zo nee, waarom niet? Wat betekent dit voor de Nederlandse afdrachten in het volgende Meerjarig Financieel Kader?

In het eigenmiddelenbesluit¹⁹ is overeengekomen dat de middelen die zijn geleend ten behoeve van het giftendeel van de HVF via de EU-begroting worden terugbetaald. Die terugbetaling moet uiterlijk in 2058 zijn afgerond, gestaag en voorspelbaar gebeuren en jaarlijks niet groter zijn dan 7,5% van de geleende middelen. Het aandeel dat de lidstaten moeten bijdragen aan de terugbetaling hangt af van de BNI-sleutel. In een brief van 27 augustus 2024²⁰ heeft het kabinet uiteengezet dat de terugbetaling voor Nederland naar schatting neerkomt op 38 miljard euro tot en met 2058. Dit betreft zowel de nominale terugbetaling van het subsidiedeel als de rentelasten. Een hogere rente leidt tot een hogere terugbetaling voor de EU en daarmee ofwel tot herprioritering in de EU-begroting ofwel tot hogere afdrachten van lidstaten, waaronder Nederland.

Er moeten nog afspraken worden gemaakt over de precieze terugbetaling van NGEU. Deze afspraken worden gemaakt in het kader van de onderhandelingen over het volgend MFK. In de tweede helft van 2025 publiceert de Commissie naar verwachting een voorstel voor het volgende MFK.

11. Wat is de onderbouwing van de Europese Commissie om te stellen dat het Herstel- en Veerkrachtplan wél een prestatiegericht instrument is, in het bijzonder gezien de constatering van de Europese Rekenkamer dat eind 2024 42% van de gelden is uitbetaald, terwijl slechts 28% van de mijlpalen en streefdoelen is bereikt? Welke gevolgen moet dit hebben voor de resterende uitbetaling van de middelen (58%)?

¹⁹ [Decision - 2020/2053 - EN - EUR-Lex](#)

²⁰ Antwoord op vragen van het lid Postma over het 'EU-Coronaherstelfonds', Kamerstukken II 2024/2025, 12058

De ERK hanteert een andere definitie van een prestatiegericht instrument dan de Commissie. Volgens de definitie van de ERK zijn prestaties een maatstaf die aangeeft in hoeverre de doelstellingen van door de EU gefinancierde acties, projecten of programma's zijn verwezenlijkt en of dit op een kosteneffectieve wijze is gedaan. De ERK vindt dat de HVF conform deze definitie geen resultaatgericht instrument is. De mijlpalen en doelstellingen zijn volgens de ERK gericht op output in plaats van resultaten.

De Commissie hanteert in het kader van de HVF een andere definitie van prestaties, waarbij met de term prestaties wordt bedoeld op het behalen van mijlpalen en doelstellingen. Uitbetaling vindt plaats op basis van het bereiken van deze mijlpalen en doelstellingen. De Commissie heeft in een richtsnoer²¹ lidstaten aangemoedigd om voornamelijk gebruik te maken van input- of output-indicatoren bij het vaststellen van de mijlpalen en doelstellingen. De Commissie raadde het gebruik van impact indicatoren, zoals de ERK deze graag had gezien, af gegeven de onvoorspelbaarheid van zulke indicatoren en hun afhankelijkheid van andere factoren waar de lidstaat zelf geen invloed op heeft. Zoals aangegeven in de beantwoording van vraag 3 bestaat er een aantal verklaringen voor het feit dat het percentage uitbetaalde middelen hoger ligt dan het percentage bereikte mijlpalen en doelstellingen.

12. Hoe neemt u de lessen van dit kritische rapport mee bij uw inzet voor de aanstaande vaststelling van het Meerjarig Financieel Kader, in het bijzonder omdat de voorzitter van de Europese Commissie, mevrouw Von der Leyen, het Herstel- en Veerkrachtplan als uitgangspunt voor deze toekomstige begroting van de Europese Unie wil hanteren?

Op dit moment ligt er nog geen concreet Commissievoorstel voor het aanstaande Meerjarig Financieel Kader. Het is daarom te vroeg om al een nader oordeel te hebben over de toepassing van de systematiek van het Herstel- en Veerkrachtfaciliteit in het volgende MFK. Het kabinet deelt naar verwachting na het zomerreces de appreciatie van het MFK-voorstel met uw Kamer.

Het rapport biedt echter wel aanknopingspunten voor het kabinet. Het kabinet hecht belang aan de controlerende rol van de ERK en haar toezien op de rechtmatige besteding van Europese middelen. Het kabinet ziet de HVF als een eenmalig en tijdelijk instrument dat is opgezet in reactie op een uitzonderlijke crisis. Het kabinet is geen voorstander van een herhaling van de financiering van het instrument middels gemeenschappelijke leningen. Het kabinet staat wel open voor een verkenning van het gebruik van resultaatgericht begroten, waarmee lidstaten aan vooraf vastgestelde voorwaarden/prestaties moeten voldoen alvorens middelen uit EU-fondsen worden uitgekeerd. Mocht de werkwijze van resultaatgericht begroten een vervolg krijgen onder het volgend MFK, dan is het van belang dat de relevante aanbevelingen van de ERK op dit punt ter harte worden genomen. De lessen die worden meegenomen en een uitgebreidere appreciatie van de kernpunten van het synergie-rapport zijn opgenomen in de beantwoording op vragen 2 en 6.

13. Hoe schat u het krachtenveld in de Europese Unie om de aanbevelingen en kritiekpunten van dit rapport ter harte te nemen voor toekomstige financieringsinstrumenten van de Europese Unie in?

²¹ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5538-2021-INIT/en/pdf>

Het is in dit stadium onduidelijk hoe het krachtenveld eruit ziet met betrekking tot de kritiekpunten uit het syntheserapport. In algemene zin verwelkomen de lidstaten de rapporten van de ERK over de HVF, maar wordt er ook begrip getoond voor kritische tegenreacties van de Commissie. Lidstaten hebben in het verleden hun zorgen uitgesproken over de correcte besteding van middelen. Daarnaast zijn ook zorgen geuit over de hoge administratieve lasten die de uitvoering van de HVF met zich mee heeft gebracht.

**Directie Buitenlandse
Financiële Betrekkingen**

Ons kenmerk
2025-0000145892

Deze vragen dienen ter aanvulling van de schriftelijke vragen d.d. 8 mei 2025 over het Europese coronaherstelfonds van het lid Idsinga (2025Z08833).