



Brussel, 29.5.2013
COM(2013) 369 final

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2013 van Nederland

**en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma van Nederland voor de
periode 2012-2017**

{SWD(2013) 369 final}

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2013 van Nederland

en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma van Nederland voor de periode 2012-2017

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 121, lid 2, en artikel 148, lid 4,

Gezien Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad van 7 juli 1997 over versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid¹, en met name artikel 5, lid 2,

Gezien Verordening (EU) nr. 1176/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2011 betreffende de preventie en correctie van macro-economische onevenwichtigheden², en met name artikel 6, lid 1,

Gezien de aanbeveling van de Europese Commissie³,

Gezien de resoluties van het Europees Parlement⁴,

Gezien de conclusies van de Europese Raad,

Gezien het advies van het Comité voor de werkgelegenheid,

Na raadpleging van het Economisch en Financieel Comité,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Op 26 maart 2010 heeft de Europese Raad zijn goedkeuring gehecht aan het voorstel van de Commissie voor een nieuwe groei- en werkgelegenheidsstrategie; deze Europa 2020-strategie moet voor een betere coördinatie van het economisch beleid zorgen en zal zich toespitsen op de sleutelgebieden waarop Europa's potentieel voor duurzame groei en concurrentievermogen een krachtige impuls nodig heeft.
- (2) De Raad heeft op 13 juli 2010, op voorstel van de Commissie, een aanbeveling inzake de globale richtsnoeren voor het economisch beleid van de lidstaten en de Unie (2010-2014) en op 21 oktober 2010 een besluit betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten⁵ vastgesteld, die samen de "geïntegreerde

¹ PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.

² PB L 306 van 23.11.2011, blz. 25.

³ COM(2013) 369 final.

⁴ P7_TA(2013)0052 en P7_TA(2013)0053.

⁵ Besluit 2013/208/EU van de Raad van 22 april 2013.

richtsnoeren" vormen. De lidstaten werd verzocht in hun nationaal economisch en werkgelegenheidsbeleid met de geïntegreerde richtsnoeren rekening te houden.

- (3) Op 29 juni 2012 hebben de staatshoofden en regeringsleiders besloten tot een Pact voor groei en banen, dat een samenhangend kader biedt voor actie op het niveau van de lidstaten, de EU en de eurozone, waarbij alle mogelijke hefboomen, instrumenten en beleidsvormen worden ingezet. Zij hebben bepaald welke maatregelen op het niveau van de lidstaten moeten worden genomen, en met name verklaard vastbesloten te zijn om de doelstellingen van de Europa 2020-strategie te verwezenlijken en de landenspecifieke aanbevelingen uit te voeren.
- (4) Op 6 juli 2012 heeft de Raad een aanbeveling over het nationale hervormingsprogramma voor 2012 van Nederland vastgesteld en een advies over het geactualiseerde stabiliteitsprogramma van Nederland voor de periode 2011-2015 uitgebracht.
- (5) Op 28 november 2012 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan de jaarlijkse groeianalyse⁶ en daarmee de aanzet gegeven tot het Europees semester voor coördinatie van het economisch beleid van 2013. Eveneens op 28 november 2012 heeft de Commissie op grond van Verordening (EU) nr. 1176/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2011 betreffende de preventie en correctie van macro-economische onevenwichtigheden, het Waarschuwingsmechanismeverslag⁷ aangenomen. Daarin werd Nederland genoemd als een van de lidstaten die aan een diepgaande evaluatie zouden worden onderworpen.
- (6) Op 14 maart 2013 heeft de Europese Raad de prioriteiten inzake financiële stabiliteit, begrotingsconsolidatie en groeibevorderende maatregelen goedgekeurd. Hij benadrukte dat moet worden gestreefd naar gedifferentieerde, groeivriendelijke begrotingsconsolidatie, normalisering van de kredietverschaffing aan de economie, bevordering van groei en concurrentievermogen, aanpakken van de werkloosheid en van de sociale gevolgen van de crisis, en modernisering van de overheidsdiensten.
- (7) Op 10 april 2013 heeft de Commissie de uitkomsten gepubliceerd van de diepgaande evaluatie⁸ voor Nederland die zij op grond van artikel 5 van Verordening (EU) nr. 1176/2011 heeft uitgevoerd. Op basis van haar analyse concludeert de Commissie dat Nederland wordt geconfronteerd met macro-economische onevenwichtigheden die echter niet buitensporig zijn.
- (8) Op 29 april 2013 heeft Nederland zijn stabiliteitsprogramma 2013 voor de periode 2012-2017 en zijn nationale hervormingsprogramma 2013 ingediend. Om met de onderlinge verbanden rekening te houden, zijn beide programma's terzelfder tijd geëvalueerd.
- (9) Op basis van de overeenkomstig Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad verrichte evaluatie van het stabiliteitsprogramma 2013 is de Raad van oordeel dat Nederland in de periode 2011-2013 omvangrijke consolidatiemaatregelen ten uitvoer heeft gelegd, maar dat de begrotingsinspanning vermoedelijk niet toereikend is om het buitensporig tekort in 2013 te corrigeren, voornamelijk als gevolg van de tegenvallende economische ontwikkelingen. Het macro-economische scenario dat aan de begrotingsprognoses van het programma ten grondslag ligt, is over het algemeen aannemelijk. Voor 2013 en 2014 verwacht het stabiliteitsprogramma een reële

⁶ COM(2012) 750 final.

⁷ COM(2012) 751 final.

⁸ SWD(2013) 121 final.

economische groei van respectievelijk -0,4% en 1,1%, en ligt daarmee redelijk dichtbij de in de voorjaarsprognoses van de Commissie geraamde cijfers van 0,8% en 0,9%. Het uitdrukkelijke doel van het programma is om het nominale overheidstekort vanaf 2014 op duurzame wijze tot onder de 3% van het bbp terug te dringen. Het programma bevat geen expliciete verwijzing naar de middellangetermijndoelstelling (MTD), wat vermoedelijk een bevestiging inhoudt van de MTD van -0,5% die in het stabiliteitsprogramma van afgelopen jaar werd meegedeeld. De MTD is in overeenstemming met de vereisten van het stabiliteits- en groeipact. In het programma wordt voor 2015 een verlaging van het structurele saldo met 0,5% van het bbp voorzien, overeenkomstig het jaarlijkse minimumvereiste. In 2016 zal het structurele saldo naar verwachting verslechteren met 0,4% van het bbp en in 2017 weer verbeteren met 0,1%, waardoor wordt afgeweken van het correcte aanpassingstraject. Uitgaande van de voorjaarsprognoses van de Commissie strookt de gemiddelde jaarlijkse begrotingsinspanning van circa 0,7% van het bbp in de periode 2010-2013 met de structurele inspanning van ¾% die door de Raad is aanbevolen. In 2011 en 2012 betrof de begrotingsinspanning voornamelijk de uitgavenzijde, maar in 2013 waren de maatregelen vooral op de ontvangsten gericht. Met het in het stabiliteitsprogramma voorgenomen nominale tekort wordt het buitensporige tekort in 2014 gecorrigeerd, één jaar later dan de termijn die eind 2009 door de Raad in het kader van de buitensporigtekortprocedure is vastgelegd. De Raad is van oordeel dat de door de autoriteiten geplande begrotingsinspanning niet zal leiden tot een daadwerkelijke correctie van het buitensporig tekort tegen 2014. Mogelijke aanvullende consolidatiemaatregelen die in het stabiliteitsprogramma waren opgenomen, zijn voorlopig ingetrokken en zouden hoe dan ook ontoereikend zijn. Nederland dient aanvullende maatregelen te nemen om het nominale tekort van de overheid in 2014 op duurzame wijze onder de drempel van 3% van het bbp terug te dringen. Volgens het stabiliteitsprogramma voor 2013 zal de schuldquote in 2013 verder toenemen tot 74% van het bbp en vervolgens nog iets stijgen tot 75% van het bbp in 2014. De schuldquote zal dan ook naar verwachting ruim boven de referentiewaarde van 60% blijven. Het programma verwacht voor 2015 een daling van de schuldquote tot 71,4%, en een verdere lichte afname tot 70,8% in 2017. Deze afname van de schuldquote na 2014 wordt evenwel onvoldoende geschraagd door beleidsmaatregelen.

- (10) Om het toekomstige groeipotentieel van Nederland te versterken is het van het grootste belang dat bij de vereiste consolidatie om het buitensporig tekort duurzaam te corrigeren en de MTD op korte tot middellange termijn te halen, groeibevorderende uitgaven buiten schot blijven. Met name inspanningen ter bevordering van innovatie en onderzoek, waaronder fundamenteel onderzoek, zijn cruciaal voor een evenwichtig aanpassingsproces. Dit zou niet alleen gunstig zijn voor het economisch herstel, maar zou ook innovatie en menselijk kapitaal, het concurrentievermogen en de groeivoorzichten op middellange en lange termijn ten goede kunnen komen.
- (11) Een belangrijk probleem is de huizenmarkt, waar in de afgelopen tientallen jaren steeds meer starheden en versturende prikkels zijn ontstaan die hun stempel hebben gedrukt op de woningfinancierings- en sectorale besparingspatronen. De neiging van huishoudens om steeds meer schulden aan te gaan voor een eigen woning hangt voor een groot deel samen met langdurige fiscale prikkels, en met name de volledige fiscale aftrekbaarheid van de hypotheekrente. Sinds april 2012 is een reeks maatregelen deels ten uitvoer gelegd. Bij een aantal daarvan gaat het om de aanpassing van de fiscale behandeling van de woningfinanciering. De geleidelijke beperking van de hypotheekrenteaftrek en versterking van de prikkel om af te lossen, is op zich nodig,

maar deze maatregel wordt te traag ingefaseerd om het aflosgedrag in de komende jaren significant te beïnvloeden. De huurmarkt wordt afgeremd door de regulering en de aanwezigheid van een zeer grote socialewoningsector die ook met lange wachtlijsten te kampen heeft. De recente invoering van enige huurdifferentiatie in de socialewoningsector op basis van het inkomen is een stap in de goede richting, maar het effect ervan is beperkt. Hoewel de maatregelen stappen in de goede richting zijn, verlopen de hervormingen om de onderliggende problemen aan te pakken derhalve over het geheel genomen in een traag tempo en moet er bijgevolg meer vaart achter worden gezet, terwijl er tegelijk voor moet worden gezorgd dat sociale woningen, ook op gewilde locaties, beschikbaar blijven voor kansarme burgers die geen huisvesting tegen marktvoorwaarden kunnen vinden.

- (12) De houdbaarheid van het pensioenstelsel op lange termijn is verbeterd door de geleidelijke verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd van 65 jaar in 2012 naar 67 jaar in 2023. Nederland heeft derhalve het deel van de aanbeveling van 2012 dat betrekking had op de verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd en op de koppeling ervan aan de levensverwachting, volledig opgevolgd. Dit geldt voor zowel de eerste als de tweede pensioenpijler. Een passende intra- en intergenerationele verdeling van de kosten en risico's is een van de knelpunten waarvoor nog een oplossing moet worden gevonden. Daarnaast had het beheer van de pensioenfonds van de tweede pijler al moeten zijn hervormd om de gevolgen van de vergrijzing beter te kunnen opvangen. Bij uitvoering van de hervormingsplannen voor de langdurige zorg kan de snelle stijging van de kosten van de vergrijzing worden beteugeld en worden de overheidsfinanciën daardoor beter houdbaar. In dit verband moet ervoor worden gezorgd dat de kwaliteit en toegankelijkheid van langdurige zorg op een adequaat peil blijft.
- (13) De door het kabinet voorgestelde arbeidsmarkthervormingen zijn gericht op een verhoging van de arbeidsparticipatie en –mobiliteit. De hervorming in het kader van de Participatiewet is ambitieus en van belang om de arbeidsparticipatie te bevorderen. De hervormingen zijn echter nog niet wettelijk vastgelegd en de tijdspanne voor de uitvoering ervan lijkt tamelijk kort. Voorts zijn er verdere maatregelen nodig ter verbetering van de inzetbaarheid van mensen aan de rand van de arbeidsmarkt, zoals vrouwen, mensen met een migrantenachtergrond, mensen met een handicap en ouderen. Nederland heeft hervormingen aangekondigd in het stelsel van werkloosheidsuitkeringen en in zijn relatief strenge wetgeving ter bescherming van werknemers. Deze hervormingen zijn in combinatie met een mobiliteitsbonus die werkgevers krijgen voor het in dienst nemen van uitkeringsgerechtigden van vijftig jaar of ouder en van mensen met een arbeidshandicap, goed afgestemd op de onderkant van de arbeidsmarkt. Hoewel deze maatregelen de goede kant op gaan, kunnen zij pas volledig worden beoordeeld wanneer zij zijn goedgekeurd. Tot slot kunnen de toekomstige tekorten aan arbeidskrachten nog versneld worden bestreden door het wegnemen van de prikkels die tweede verdiemers ontmoedigen om meer uren te gaan werken.
- (14) Er is substantiële vooruitgang geboekt bij de uitvoering van de aanbeveling van 2012 over innovatie en de banden tussen de wetenschap en het bedrijfsleven. Het bedrijfslevenbeleid "Naar de top" met zijn sectorale aanpak voor publiek-private samenwerking op het gebied van onderzoek, innovatie en onderwijs (zogeneten topsectoren), verkeert thans in de implementatiefase. Afgezien van sectoraal innovatiebeleid is het van belang om horizontaal onderzoeks- en innovatiebeleid te

voeren en de publieke financiering voor niet-geoormerkt fundamenteel onderzoek op een adequaat niveau te houden.

- (15) In de context van het Europees semester heeft de Commissie een brede analyse van het economische beleid van Nederland verricht. Zij heeft zowel het stabiliteitsprogramma als het nationale hervormingsprogramma doorgelicht en een diepgaande evaluatie gepresenteerd. Daarbij heeft zij niet alleen gekeken naar de relevantie ervan voor een houdbaar budgettair en sociaaleconomisch beleid in Nederland, maar is zij ook nagegaan of de EU-regels en -richtsnoeren in acht zijn genomen, gezien de noodzaak de algemene economische governance van de Europese Unie te versterken door middel van een EU-inbreng in toekomstige nationale besluiten. Haar aanbevelingen in het kader van het Europees semester worden in de onderstaande aanbevelingen 1 tot en met 4 weergegeven.
- (16) In het licht van deze beoordeling heeft de Raad het stabiliteitsprogramma van Nederland onderzocht. Zijn advies⁹ daarover is met name in de onderstaande aanbeveling 1 weergegeven.
- (17) In het licht van de diepgaande evaluatie van de Commissie en deze beoordeling heeft de Raad het nationale hervormingsprogramma en het stabiliteitsprogramma van Nederland onderzocht. Zijn aanbevelingen op grond van artikel 6 van Verordening (EU) nr. 1176/2011 betreffende de preventie en correctie van macro-economische onevenwichtigheden zijn in de onderstaande aanbeveling 2 weergegeven.
- (18) In de context van het Europees semester heeft de Commissie tevens een analyse van het economische beleid van de eurozone als geheel verricht. Op basis hiervan heeft de Raad specifieke aanbevelingen gericht tot de lidstaten die de euro als munt hebben. Ook Nederland dient erop toe te zien dat aan deze aanbevelingen volledig en tijdig uitvoering wordt gegeven,

BEVEELT AAN dat Nederland in de periode 2013-2014 actie onderneemt om:

1. De begrotingsstrategie te versterken en uit te voeren, en deze te onderbouwen met voldoende gespecificeerde maatregelen voor 2014 en de daaropvolgende jaren, zodat het buitensporig tekort tegen 2014 tijdig en op duurzame wijze wordt gecorrigeerd en de structurele aanpassingsinspanning die is uiteengezet in de aanbevelingen van de Raad in het kader van de buitensporigtekortprocedure, wordt verwezenlijkt. De uitgaven op gebieden die rechtstreeks van belang voor de groei zijn, zoals onderwijs, innovatie en onderzoek, te ontzien. Na de correctie van het buitensporige tekort, de structurele aanpassingsinspanning voort te zetten om de middellangetermijndoelstelling in 2015 te bereiken.
2. De inspanningen met het oog op de geleidelijke hervorming van de woningmarkt op te voeren door de geplande beperking van de fiscale aftrekbaarheid van de hypotheekrente te bespoedigen, een meer marktgericht prijsstelsel op de huurwoningenmarkt in te voeren en de huur beter te koppelen aan de inkomens van huishoudens in de socialewoningsector. Ervoor te zorgen dat woningcorporaties zich weer gaan richten op huishoudens die het meest behoefte aan sociale woningen hebben.
3. De tweede pensioenpijler aan de verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd aan te passen en daarbij een passende intra- en intergenerationele verdeling van kosten en risico's te waarborgen. De geleidelijke verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd

⁹ Overeenkomstig artikel 5, lid 2, van Verordening nr. 1466/97 van de Raad.

te ondersteunen met maatregelen om de inzetbaarheid van oudere werknemers op de arbeidsmarkt te bevorderen. De geplande hervorming van de langdurige zorg uit te voeren om de kosteneffectiviteit ervan te waarborgen, en deze hervorming, met het oog op de houdbaarheid van het stelsel, aan te vullen met verdere maatregelen ter beteugeling van de kostenstijging.

4. Verdere maatregelen te nemen om de arbeidsparticipatie te verhogen, met name van mensen in de marge van de arbeidsmarkt. De beperking van negatieve fiscale arbeidsprikkels voort te zetten, onder meer door een geleidelijke afschaffing van overdraagbare heffingskortingen voor verdieners van een tweede inkomen. De arbeidsmarktmobiliteit te bevorderen en rigiditeiten aan te pakken, onder meer door de hervorming van de wetgeving ter bescherming van werknemers.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter