



Brussel, 2.6.2014
COM(2014) 420 final

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2014 van Nederland

en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2014 van Nederland

{SWD(2014) 420 final}

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2014 van Nederland

en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2014 van Nederland

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,

Gezien het advies van het Economisch en Financieel Comité,

Gezien het advies van het Comité voor sociale bescherming,

Gezien het advies van het Comité voor de economische politiek,

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 spitst zich toe op de sleutelgebieden waar Europa's potentieel voor duurzame groei en concurrentievermogen een krachtige impuls nodig heeft.
- (2) Op voorstel van de Commissie heeft de Raad op 13 juli 2010 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 lidstaten 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(2014) 420 final.

⁴ P7_TA(2014)0128 en P7_TA(2014)0129.

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 9 juli 2013 heeft de Raad een aanbeveling over het nationale hervormingsprogramma voor 2013 van Nederland vastgesteld en een advies over het geactualiseerde stabiliteitsprogramma van Nederland voor de periode 2012-2017 uitgebracht. In overeenstemming met Verordening (EU) nr. 473/2013⁵ heeft de Commissie op 15 november 2013 haar advies over het ontwerpbegrotingsplan van Nederland voor 2014 gepresenteerd⁶.
- (5) Op 13 november 2013 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan de jaarlijkse groeianalyse⁷ en daarmee de aanzet gegeven tot het Europees semester 2014 voor coördinatie van het economisch beleid. Op dezelfde dag heeft de Commissie op grond van Verordening (EU) nr. 1176/2011 het waarschuwingsmechanismeverslag⁸ aangenomen. Daarin werd Nederland genoemd als een van de lidstaten die aan een diepgaande evaluatie zouden worden onderworpen.
- (6) Op 20 december 2013 heeft de Europese Raad de prioriteiten inzake financiële stabiliteit, begrotingsconsolidatie en groeibevorderende maatregelen goedgekeurd. Hij benadrukte dat moet worden gestreefd naar een 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 5 maart 2014 heeft de Commissie de uitkomsten gepubliceerd van haar diepgaande evaluatie voor Nederland⁹ 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 nog steeds wordt geconfronteerd met macro-economische onevenwichtigheden die in het oog moeten worden gehouden en een beleidsoptreden vereisen. Met name bepaalde macro-economische ontwikkelingen ten aanzien van de schuld van de particuliere sector en de voortgaande afbouw ervan, in combinatie met nog bestaande inefficiënties op de woningmarkt vragen om aandacht. Hoewel aan het grote overschot op de lopende rekening geen risico's verbonden zijn die vergelijkbaar zijn met de risico's die met grote tekorten samenhangen, en het grote overschot deels verband houdt met de noodzaak van schuldafbouw, zal de Commissie de ontwikkeling van de lopende rekening in Nederland in de context van het Europees semester volgen.
- (8) Op 29 april 2014 heeft Nederland zijn nationale hervormingsprogramma 2014 ingediend en op 30 april 2014 zijn stabiliteitsprogramma 2014. Om met de

⁵ PB L 140 van 27.5.2013, blz. 11.

⁶ C(2013) 8008 final.

⁷ COM(2013) 800 final.

⁸ COM(2013) 790 final.

⁹ SWD(2014) 87 final.

onderlinge verbanden rekening te houden, zijn beide programma's tegelijkertijd geëvalueerd.

- (9) De in het stabiliteitsprogramma 2014 geschetste begrotingsstrategie heeft tot doel ervoor te zorgen dat de correctie van het buitensporige tekort in 2013 van duurzame aard is, en in 2015 uit te komen op een begrotingspositie die dicht bij de middellangetermijndoelstelling ligt. De middellangetermijndoelstelling is een structureel tekort van ten hoogste 0,5 % van het bbp, hetgeen aansluit bij de in het stabiliteits- en groeipact gestelde eisen. Ondanks de tenuitvoerlegging van forse aanvullende begrotingsmaatregelen blijft het (herberekende) structurele saldo volgens de plannen in 2014 constant in vergelijking met 2013, hetgeen duidt op een significante afwijking van de vereiste aanpassing met ten minste 0,5 % van het bbp. Voor 2015 is een verbetering van het (herberekende) structurele saldo met 0,3 procentpunt van het bbp gepland. De uitgaven zouden groeien in een tempo dat strookt met de uitgavenbenchmark voor zowel 2014 als 2015. Uit de algehele beoordeling van de begrotingsstrategie van Nederland volgt dat het aanpassingstraject richting de middellangetermijndoelstelling deels met de eisen van het stabiliteits- en groeipact in overeenstemming is. Volgens het stabiliteitsprogramma stabiliseert de bruto overheidsschuld zich in 2015 en zet daarna een daling in. Het aan de begrotingsprognoses van het programma ten grondslag liggende macro-economische scenario is aannemelijk en is opgesteld door het onafhankelijke Centraal Planbureau. De risico's voor de budgettaire streefcijfers blijken aanzienlijk, maar houden elkaar over het geheel genomen in evenwicht. Volgens de voorjaarsprognoses 2014 van de Commissie zal het structurele saldo zich in 2014 stabiliseren en in 2015 met 0,5 % van het bbp verbeteren. Op basis van de voorjaarsprognoses van de Commissie zou Nederland in 2014 wel, maar in 2015 niet aan de uitgavenbenchmark voldoen. Om het groeipotentieel van Nederland te versterken, is het van het grootste belang dat bij de vereiste consolidatie groeibevorderende uitgaven op gebieden als innovatie en onderzoek, inclusief fundamenteel onderzoek, en onderwijs en opleiding buiten schot blijven. Op basis van zijn beoordeling van het programma en de prognoses van de Commissie overeenkomstig Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad is de Raad van oordeel dat Nederland zijn overheidstekort in 2013 duurzaam onder de 3 % van het bbp heeft gebracht, maar het risico loopt om vanaf 2014 significant van de eisen van het preventieve deel af te wijken.
- (10) 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 brutohypotheekschulden 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 ten uitvoer gelegd waarmee deze prikkels deels worden weggenomen. Bij een aantal daarvan gaat het om aanpassingen in de fiscale behandeling van de woningfinanciering. Een geleidelijke beperking van de hypotheekrenteaftrek en versterking van de prikkel om af te lossen, is gerechtvaardigd, maar deze maatregel wordt te traag ingevoerd om het aflosgedrag in de komende jaren significant te beïnvloeden. De loan-to-value ratio van 100 %, die in 2018 zou moeten worden bereikt, is nog altijd hoog. 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 een meer op het inkomen gebaseerde huurdifferentiatie in de

sociale woningsector is een stap in de goede richting, maar het effect ervan is beperkt. Sociale woningcorporaties mogen nog steeds woningen bouwen met een maandelijkse huur die boven de sociale-huurgrens ligt. Hoewel in de aanbevelingen van 2013 is gevraagd om een herijking op de ondersteuning van de meest hulpbehoevende huishoudens, heeft deze heroriëntatie niet plaatsgevonden. Hoewel de voorgestelde 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 populaire locaties, beschikbaar blijven voor kansarme burgers die geen huisvesting tegen marktvoorwaarden kunnen vinden. In de aanbevelingen van 2013 is gesuggereerd om het tempo waarin de woningmarktmaatregelen ten uitvoer worden gelegd, te laten afhangen van de brede economische ontwikkelingen. Aangezien op een verder herstel van de economie en de woningmarkt wordt gerekend, moet worden overwogen om het hervormingstempo op te voeren.

- (11) 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 ingrijpende hervormingen in de publiek en privaat gefinancierde pijlers van het pensioenstelsel en in de langdurige zorg in gang gezet. Deze worden aangevuld met hervormingen om oudere werknemers te stimuleren langer te blijven werken, en de arbeidsmarktbaarheid te verhogen. Bij de hervormingen van de langdurige zorg zijn taken naar de gemeenten verschoven, waarbij het de bedoeling is om de totale uitgaven terug te dringen, en nadruk is gelegd op efficiëntiewinsten. Deze substantiële hervormingen moeten nog deels worden goedgekeurd. Een passende intra- en intergenerationele verdeling van de kosten en risico's is een van de resterende knelpunten, en de kwaliteit en toegankelijkheid van de langdurige zorg moet worden gemonitord. De uitvoering van de hervormingsplannen voor de langdurige zorg zou ertoe bijdragen dat de snelle stijging van de kosten van de vergrijzing worden beteugeld zodat de overheidsfinanciën beter houdbaar worden. In dit verband moet ervoor worden gezorgd dat de kwaliteit en toegankelijkheid van de langdurige zorg op een adequaat peil blijft.
- (12) De door het kabinet voorgestelde arbeidsmarkthervormingen zijn gericht op een verhoging van de arbeidsmarktparticipatie en -mobiliteit. De Participatiewet is bedoeld om de arbeidsmarktparticipatie te bevorderen. De hervormingen zijn echter nog niet wettelijk vastgelegd. Voorts zijn er verdere maatregelen nodig ter beperking van negatieve fiscale arbeidsprikkels en ter verbetering van de inzetbaarheid van mensen aan de rand van de arbeidsmarkt, zoals vrouwen, mensen met een migrantenachtergrond, mensen met een beperking en ouderen. Nederland heeft hervormingen aangekondigd in het stelsel van werkloosheidsuitkeringen en in zijn relatief strenge wetgeving ter bescherming van werknemers, waaronder een fiscale prikkel om de participatie te verhogen. Hoewel deze maatregelen de goede kant op gaan, kunnen zij niet volledig worden beoordeeld zolang zij niet daadwerkelijk zijn vastgesteld. De toekomstige tekorten aan arbeidskrachten kunnen nog verder worden bestreden door het sneller wegnemen van de resterende prikkels die tweede verdiener ontmoedigen om meer uren te gaan werken. Tot slot kunnen, door de bestaande flexibiliteit in het institutionele kader te benutten voor sterker gedifferentieerde loonsverhogingen, de inkomens van huishoudens en daarmee de binnenlandse vraag worden ondersteund zonder dat dit ten koste gaat van het concurrentievermogen.

- (13) 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. 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.
- (14) In het licht van deze beoordeling heeft de Raad het stabiliteitsprogramma van Nederland onderzocht. Zijn advies¹⁰ daarover is met name in de onderstaande aanbeveling 1 weergegeven.
- (15) In het licht van de diepgaande evaluatie van de Commissie en deze beoordeling heeft de Raad het nationale hervormingsprogramma en het stabiliteitsprogramma onderzocht. Zijn aanbevelingen op grond van artikel 6 van Verordening (EU) nr. 1176/2011 zijn in de onderstaande aanbevelingen 2 en 4 weergegeven.
- (16) In de context van het Europees semester heeft de Commissie tevens een analyse van het economisch 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. Nederland dient er ook op toe te zien dat aan deze aanbevelingen volledig en tijdig uitvoering wordt gegeven,

BEVEELT AAN dat Nederland in de periode 2014-2015 actie zou moeten ondernemen om:

1. Na de correctie van het buitensporige tekort de begrotingsmaatregelen voor 2014 te versterken in het licht van de opdoemende kloof van 0,5 % van het bbp op basis van de voorjaarsprognoses 2014 van de Commissie, hetgeen duidt op het risico van een significante afwijking van de vereisten van het stabiliteits- en groeipact. In 2015 de begrotingsstrategie aanzienlijk te versterken om te waarborgen dat de middellangetermijndoelstelling wordt gehaald en vervolgens wordt vastgehouden, en te waarborgen dat de schuldregel wordt nageleefd om de overheidsschuldquote op een aanhoudend neerwaarts pad te houden. De uitgaven op gebieden die rechtstreeks van belang zijn voor de groei, zoals onderwijs, innovatie en onderzoek, te ontzien.
2. De inspanningen gericht op de hervorming van de woningmarkt op te voeren door de beperking van de fiscale aftrekbaarheid van de hypotheekrente te bespoedigen, door een marktgericht prijsmechanisme op de huurwoningenmarkt te realiseren, en door de huren in de socialewoningsector in verdere mate te koppelen aan de inkomens van huishoudens. De effecten van de hervormingen in de socialewoningsector te monitoren op het gebied van de toegankelijkheid en betaalbaarheid voor huishoudens met een laag inkomen. De inspanningen om het socialehuisvestingsbeleid te herprioriteren op de ondersteuning van de meest hulpbehoevende huishoudens, voort te zetten.
3. De hervormingen van de tweede pijler van het pensioenstelsel in te voeren en daarbij te zorgen voor een passende intra- en intergenerationele verdeling van de kosten en risico's. De geleidelijke verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd te ondersteunen met maatregelen om de inzetbaarheid van oudere werknemers te verbeteren. De voorgenomen hervorming op het gebied van de langdurige zorg uit te voeren met het

¹⁰ Uit hoofde van artikel 5, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad.

oog op de houdbaarheid van het stelsel, terwijl een eerlijke toegang en de kwaliteit van de diensten worden gewaarborgd, en de effecten ervan te monitoren.

4. Verdere maatregelen te nemen om de arbeidsmarktparticipatie te verhogen, met name van mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt, en om negatieve fiscale arbeidsprikkels te beperken. Om de hervormingen in de wetgeving ter bescherming van werknemers en in het stelsel van werkloosheidsuitkeringen door te voeren en starheden op de arbeidsmarkt verder aan te pakken. In overleg met de sociale partners en conform de nationale praktijk de ruimte te benutten ten behoeve van sterker gedifferentieerde loonsverhogingen door volledig gebruik te maken van het bestaande institutionele kader.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter