AANBEVELING VAN DE RAAD

van 12 juli 2011

over het nationale hervormingsprogramma 2011 van Nederland en met een advies van de Raad over het geactualiseerde stabiliteitsprogramma van Nederland voor de periode 2011-2015

(2011/C 212/04)

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name de artikelen 121, lid 2, en 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 beleid ([1]), en met name artikel 5, lid 3,

Gezien de aanbeveling van de Europese Commissie,

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 hechtte de Europese Raad zijn goedkeuring aan het voorstel van de Commissie voor een nieuwe groei- en werkgelegenheidsstrategie, die uitgaat van een betere coördinatie van het economisch beleid en zich toespitst 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 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 ([2]) aangenomen, die samen de „geïntegreerde richtsnoeren" vormen. De lidstaten werd verzocht in hun nationaal economisch en werkgelegenheidsbeleid met de geïntegreerde richtsnoeren rekening te houden.

(3) Op 12 januari 2011 hechtte de Commissie haar goedkeuring aan de eerste jaarlijkse groeianalyse en gaf daarmee de aanzet tot een nieuwe cyclus van economische governance in de EU en het eerste Europees semester van voorafgaande en geïntegreerde beleidscoördinatie, dat op de Europa 2020-strategie berust.

(4) Op 25 maart 2011 heeft de Europese Raad de prioriteiten inzake begrotingsconsolidatie en structurele hervorming goedgekeurd (overeenkomstig de conclusies van de Raad van 15 februari en 7 maart 2011 en ten vervolge op de jaarlijkse groeianalyse van de Commissie). De Raad benadrukte dat voorrang moet worden gegeven aan het weer gezond en houdbaar maken van begrotingen, het terugdringen van de werkloosheid door hervormingen van de arbeidsmarkt en nieuwe inspanningen om de groei te stimuleren. De Raad verzocht alle lidstaten deze prioriteiten in concrete maatregelen om te zetten die in hun stabiliteits- of convergentieprogramma's en in hun nationale hervormingsprogramma's worden opgenomen.

(5) Op 25 maart 2011 verzocht de Europese Raad voorts de lidstaten die aan het Euro Plus-pact deelnemen hun toezeggingen tijdig te presenteren om te kunnen worden opgenomen in de stabiliteits- of convergentieprogramma's en de nationale hervormingsprogramma's.

(6) Op 29 april 2011 heeft Nederland zijn geactualiseerde stabiliteitsprogramma 2011 voor de periode 2011-2015 en zijn nationale hervormingsprogramma 2011 ingediend. Om met de onderlinge verbanden rekening te houden zijn beide programma's terzelfder tijd geëvalueerd.

(7) Ondanks eerdere gunstige resultaten had de zeer open Nederlandse economie, toen de crisis uitbrak, aanzienlijk te lijden: het reële bbp kromp in 2009 met bijna 4 %. Het herstel begon zich af te tekenen in het tweede halfjaar van 2009, dankzij het aantrekken van de externe vraag, en heeft in het eerste halfjaar 2010 aan kracht gewonnen, wat een groei van het bbp van 1,8 % tot gevolg had. De gevolgen van de crisis voor de arbeidsmarkt bleven relatief beperkt. Naar verwachting zal de werkloosheid in de komende twee jaar geleidelijk afnemen van 4,5 % in 2010 tot 4 % in 2012. De crisis heeft ernstige gevolgen gehad voor de Nederlandse overheidsfinanciën, met een stijging van het overheidstekort tot 5,5 % van het bbp in 2009 en 5,4 % in 2010. Overheidsingrepen ter ondersteuning van de financiële instellingen en ter stabilisering van de financiële markten leidden tot een stijging van de overheidsschuldquote met 15 procentpunten van het bbp, terwijl de schuldquote in 2009 op 60,8 % van het bbp kwam.

(8) Op basis van de overeenkomstig Verordening (EG) nr. 1466/97 verrichte evaluatie van het geactualiseerde stabiliteitsprogramma komt de Raad tot de conclusie dat het aan de begrotingsprognoses van het programma ten grondslag liggende macro-economische scenario aannemelijk lijkt. Het stabiliteitsprogramma is gebaseerd op enigszins behoedzame groeiprognoses voor 2011 en 2012 dan de voorjaarsprognose 2011 van de diensten van de Commissie. In het stabiliteitsprogramma wordt gepland het overheidstekort in 2012 tot onder de referentiewaarde van 3 % terug te dringen, één jaar eerder dan de in de buitensporigtekortprocedure vastgestelde termijn. Op basis van de cijfers in het stabiliteitsprogramma zal de middellangetermijndoelstelling (MTD), namelijk een structureel tekort van 0,5 % van het bbp, aan het einde van de periode van het stabiliteitsprogramma

([1]) PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.
([2]) Gehandhaafd voor 2011 bij Besluit 2011/308/EU van de Raad van 19 mei 2011 betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten (PB L 138 van 26.5.2011, blz. 56).

bijna zijn bereikt, aangezien het door de Commissie berekende structurele saldo uitkomt op -0,8 % van het bbp in 2015. De begrotingsstrategie wordt tot 2015 volledig ondersteund door voldoende specifieke maatregelen, hoewel aan de uitvoering daarvan enig risico is verbonden, met name ten aanzien van de mogelijkheid om uitgavenoverschrijdingen in de gezondheidszorg te compenseren en toezicht te houden op de uitgaven van lokale overheden. De gemiddelde jaarlijkse begrotingsinspanning bedraagt 0,75 % van het bbp in de periode 2011-2013, waarmee wordt voldaan aan de aanbeveling van de Raad in het kader van de BTP van 2 december 2009. Voor de jaren volgend op de termijn voor het corrigeren van het buitensporig tekort (2014 en 2015) verbetert het herberekende structurele saldo met 0,25 % in 2014 en 0,5 % in 2015, en ligt het daarmee iets lager dan de vereiste verbetering van 0,5 % van het structurele saldo totdat de middellangetermijndoelstelling is bereikt.

(9) De door de Nederlandse autoriteiten geplande en uitgevoerde begrotingsconsolidatie steunt in sterke mate op bezuinigingen die vooral structureel van aard zijn, in totaal circa 3 % van het BBP aan het einde van de programmaperiode (2015) vergeleken met het referentiescenario. Met het hieruit resulterende aanpassingstraject wordt beoogd een verlaging van het overheidstekort van 3,8 % van het bbp in 2011 tot 2,4 % van het bbp in 2012 tot stand te brengen, met in de periode 2013-2015 een verdere daling in jaarlijkse stappen van circa 0,5 %. Nederland is vastbesloten die doelstellingen te bereiken. Door groeibevorderende beleidsgebieden zoals onderwijs van de bezuinigingen te vrijwaren zou worden voorkomen dat het toekomstige potentieel voor economische groei wordt aangetast en zou ertoe worden bijgedragen dat een duurzame correctie van het buitensporige tekort wordt bereikt.

(10) Behalve consolidatie op korte termijn is een van de grootste uitdagingen het verbeteren van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn, die negatief wordt beïnvloed door de sterke stijging van de leeftijdgerelateerde uitgaven. De langetermijnkosten van de vergrijzing liggen duidelijk boven het EU-gemiddelde, met name wat langdurige zorg en pensioenen betreft. De verwachte stijging van de uitgaven voor langdurige zorg is de hoogste in Europa, zoals in het Verslag over de vergrijzing 2009 van de Commissie wordt aangetoond. De belangrijkste reden hiervoor is het bestaan van een reeds uitgebreid systeem van formele langdurige zorg (bv. openbare verzekering op lange termijn die persoonlijke verzorging, verpleging, begeleiding, behandeling en verblijf in een instelling dekt), terwijl informele zorg in Nederland een meer beperkte rol speelt. Uit de meest recente evaluatie van de Commissie blijkt dat er aanzienlijke risico's bestaan met betrekking tot de houdbaarheid van de langetermijnhoudbaarheid van de overheidsfinanciën. Naast de plannen voor consolidatie heeft de Nederlandse overheid bij het parlement maatregelen ingediend ter ondersteuning van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn, waaronder een verhoging van de wettelijke pensioengerechtigde leeftijd, welk voorstel nog niet is aangenomen.

(11) De Nederlandse arbeidsmarkt wordt gekenmerkt door een betrekkelijk hoge participatiegraad, een hoge productiviteit per gewerkt uur en een lage werkloosheid. De grootste uitdaging voor de arbeidsmarkt zal echter bestaan in het aanboren van onbenut arbeidspotentieel, in het bijzonder om de verwachte afname van de beroepsbevolking ten gevolge van vergrijzing te compenseren. Het gemiddelde aantal per jaar gewerkte uren is het laagste in de EU, zoals wordt bevestigd door de meest recente beschikbare gegevens. Het geringe aantal gewerkte uren vloeit voort uit het naar verhouding zeer grote aantal personen dat in deeltijd werkt, met name vrouwen, wat kan worden toegeschreven aan persoonlijke voorkeur maar ook aan het bestaan van negatieve financiële prikkels om hetzij de arbeidsmarkt te betreden hetzij meer uren te werken. Op dit ogenblik is in Nederland een van de grootste hindernissen voor verdieners van een tweede inkomen om de arbeidsmarkt te betreden of meer uren te werken het hoge marginaal belastingtarief op tweede inkomens, dat in sommige gevallen kan oplopen tot meer dan 80 %, als gevolg van onder andere de algemene heffingskorting en de verlaging van inkomensafhankelijke toelagen zoals de subsidie voor kinderopvang.

(12) Voor een steeds groeiende, heterogene groep gedeeltelijk gehandicapte, langdurig werklozen die in toenemende mate het risico op structurele werkloosheid lopen, heeft de tenuitvoerlegging van een actief arbeidsmarktbeleid kennelijk geen positieve resultaten opgeleverd. Vooral onderdanen van niet-EU-landen ondervinden grote moeilijkheden, waardoor de hardnekkige kloof op het gebied van werkgelegenheid en werkloosheid steeds groter wordt.

(13) Het Nederlandse onderzoek- en innovatiesysteem (O&I) is erin geslaagd zijn innovatiecapaciteit te behouden maar het geringe aandeel van de particuliere sector in investering in onderzoek en ontwikkeling (O&O) kan de toekomstige economische groei en het concurrentievermogen van de Nederlandse economie ongunstig beïnvloeden. De regering wil een aantrekkelijk klimaat creëren voor O&I-intensieve bedrijven, bedrijven uit het buitenland daaronder begrepen, door middel van fiscale stimuleringsmaatregelen, ruimte voor ondernemers en excellentie op het gebied van onderzoek. Door de noodzaak van begrotingsconsolidatie dit jaar is het echter mogelijk dat een aantal subsidies voor ondernemingen niet wordt voortgezet terwijl andere zullen worden gestroomlijnd en op „economische topsectoren" worden gericht en worden omgezet in meer generieke belastinginstrumenten.

(14) De congestieniveaus in het weg- en spoorvervoer hebben een negatieve impact op het ondernemingsklimaat. Deze congestieniveaus behoren tot de hoogste in de EU. In dit verband heeft een relatief inefficiënte vervoersinfrastructuur ongunstige gevolgen voor de arbeidsmobiliteit en derhalve voor de potentiële groei door productiviteit. Werknemers hebben te maken met grote afstanden tussen woning en werkplek, onzekere reistijden en hoge congestiekosten. Naar verwachting zullen deze kosten bij ongewijzigd beleid tot 2020 verder stijgen. Verbeteringen in het efficiënte gebruik van infrastructuur, bijvoorbeeld door middel van rekeningrijden, zouden een positieve bijdrage leveren aan de arbeidsmobiliteit, de productiviteit en derhalve aan de potentiële groei.

(15) Op 4 april 2011 heeft Nederland een aantal toezeggingen gedaan in het kader van het Euro Plus-pact. Deze omvatten maatregelen om het concurrentievermogen (invoering van een nieuw bedrijfslevenbeleid gebaseerd op meer generieke lastenverlichting en vermindering van de administratieve lasten) en de werkgelegenheid (sociale zekerheid actiever maken en de afhankelijkheid van werkloosheidsuitkeringen verminderen) te stimuleren, verder bij te dragen aan de houdbaarheid van de overheidsfinanciën (verankering van het stabiliteits- en groeipact in het nationale recht) en de financiële stabiliteit te versterken (meer bevoegdheden voor toezichthoudende instanties). De toezeggingen hebben betrekking op alle onderdelen van het pact. Zij houden de voortzetting in van de bredere hervormingsagenda die in het stabiliteitsprogramma en het nationale hervormingsprogramma is vastgelegd. Niettemin bevatten zij te weinig details wat hun tijdschema betreft en de maatregelen die nodig zullen zijn om de toezeggingen ten uitvoer te leggen. Deze toezeggingen zijn beoordeeld en in de aanbevelingen in aanmerking genomen.

(16) De Commissie heeft het stabiliteitsprogramma en het nationale hervormingsprogramma, met inbegrip van het Euro Plus-pact, onderzocht. Daarbij heeft zij gekeken naar de relevantie ervan voor een houdbaar budgettair en sociaaleconomisch beleid in Nederland, alsook 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. Zij is van mening dat de geheel gespecificeerde Nederlandse begrotingsconsolidatiestrategie moet worden uitgevoerd zoals gepland, waarbij de uitgaven op de gebieden die het meest bevorderlijk zijn voor de groei op lange termijn, behouden blijven. Er moeten verdere stappen worden ondernomen om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn te verbeteren, met name op het gebied van pensioenen en langdurige zorg, om de arbeidsmarktparticipatie en -integratie te vergroten en de problemen aan te pakken die zich voordoen als gevolg van de vervoerscongestie.

(17) In het licht van deze beoordeling, en rekening houdende met de aanbeveling van de Raad van 2 december 2009 op grond van artikel 126, lid 7, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, heeft de Raad de actualisering 2011 van het stabiliteitsprogramma van Nederland onderzocht. Zijn advies [1] daarover is met name in de onderstaande aanbevelingen (1) en (2) weergegeven. Rekening houdende met de conclusies van de Europese Raad van 25 maart 2011, heeft de Raad het nationale hervormingsprogramma van Nederland onderzocht,

BEVEELT AAN dat Nederland in de periode 2011-2012 actie onderneemt overeenkomstig de volgende punten:

1. De begrotingsstrategie voor 2012 uitvoeren, overeenkomstig de aanbevelingen van de Raad inzake het corrigeren van het buitensporig tekort, en zodoende de hoge overheidsschuldquote op een neerwaarts pad te brengen. Vervolgens streven naar een doelstelling op de middellange termijn overeenkomstig de vereisten van het stabiliteits- en groeipact, waarbij de algemene uitgavenplafonds en consolidatievereisten in acht worden genomen, en zorgen dat het corrigeren van het buitensporig tekort houdbaar en groeivriendelijk is, door de uitgaven op gebieden die van rechtstreeks belang zijn voor de groei zoals onderzoek en innovatie, onderwijs en opleiding, te ontzien.

2. Maatregelen nemen om de wettelijke pensioengerechtigde leeftijd te verhogen door deze aan de levensverwachting te koppelen en deze maatregelen met andere te ondersteunen om de effectieve pensioengerechtigde leeftijd op te trekken en de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn te verbeteren. Een blauwdruk voor te bereiden om de langdurige zorg met het oog op de vergrijzing te hervormen.

3. De arbeidsmarktparticipatie vergroten door de negatieve fiscale prikkels om te werken voor verdieners van een tweede inkomen te verminderen en maatregelen op te stellen om de meest kwetsbare groepen te ondersteunen en hen te helpen opnieuw de arbeidsmarkt te betreden.

4. Innovatie, particuliere investeringen in O&O en nauwere banden tussen wetenschap en bedrijfsleven bevorderen door het geven van de juiste prikkels in het kader van het nieuwe bedrijfslevenbeleid („Naar de top”).

Gedaan te Brussel, 12 juli 2011.

Voor de Raad

De voorzitter

J. VINCENT-ROSTOWSKI

[1] Uit hoofde van artikel 5, lid 3, van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad.