



Brussel, 5.6.2019  
COM(2019) 519 final

Aanbeveling voor een

**AANBEVELING VAN DE RAAD**

**over het nationale hervormingsprogramma 2019 van Nederland en met een advies van  
de Raad over het stabiliteitsprogramma 2019 van Nederland**

Aanbeveling voor een

## AANBEVELING VAN DE RAAD

### over het nationale hervormingsprogramma 2019 van Nederland en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2019 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 beleid<sup>1</sup>, 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 onevenwichtigheden<sup>2</sup>, en met name artikel 6, lid 1,

Gezien de aanbeveling van de Europese Commissie,

Gezien de resoluties van het Europees Parlement,

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 21 november 2018 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan de jaarlijkse groeianalyse en daarmee de aanzet gegeven tot het Europees Semester 2019 voor coördinatie van het economisch beleid. Daarin is terdege rekening gehouden met de Europese pijler van sociale rechten, die op 17 november 2017 door het Europees Parlement, de Raad en de Commissie is afgekondigd. De prioriteiten van de jaarlijkse groeianalyse zijn op 21 maart 2019 door de Europese Raad bekrachtigd. Op 21 november 2018 heeft de Commissie op grond van Verordening (EU) nr. 1176/2011 ook het waarschuwingsmechanismeverslag aangenomen, waarin zij Nederland heeft genoemd als een van de lidstaten die aan een diepgaande evaluatie zouden worden onderworpen. Tevens heeft de Commissie op die datum een aanbeveling voor een aanbeveling van de Raad over het economisch beleid van de eurozone aangenomen,

---

<sup>1</sup> PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.

<sup>2</sup> PB L 306 van 23.11.2011, blz. 25.

die op 21 maart 2019 door de Europese Raad is bekrachtigd. Op 9 april 2019 heeft de Raad de aanbeveling over het economisch beleid van de eurozone ("aanbeveling voor de eurozone") vastgesteld.

- (2) Als lidstaat die de euro als munt heeft en in het licht van de grote onderlinge verwevenheid tussen de economieën van de economische en monetaire unie, moet Nederland ervoor zorgen dat volledig en tijdig uitvoering wordt gegeven aan de aanbeveling voor de eurozone, zoals in de onderstaande aanbevelingen 1 en 3 is weergegeven. Investeringsmaatregelen en maatregelen ter ondersteuning van loongroei zullen helpen gevolg te geven aan de eerste aanbeveling voor de eurozone inzake herbalancering binnen de eurozone, belastingmaatregelen zullen helpen gevolg te geven aan de tweede aanbeveling voor de eurozone inzake de strijd tegen agressieve fiscale planning, en vermindering van de bevoordeling van schulden van huishoudens zal helpen gevolg te geven aan de vierde aanbeveling voor de eurozone inzake vermindering van de fiscale bevoordeling van schulden.
- (3) Op 27 februari 2019 is het landverslag 2019 voor Nederland<sup>3</sup> gepubliceerd. Daarin werd de vooruitgang beoordeeld die Nederland bij de uitvoering van de op 13 juli 2018 door de Raad vastgestelde landspecifieke aanbevelingen heeft gemaakt, alsmede het gevolg dat is gegeven aan de landspecifieke aanbevelingen die in eerdere jaren werden goedgekeurd, en de vooruitgang die Nederland richting zijn nationale Europa 2020-doelstellingen heeft geboekt. Het landverslag bevatte ook een op grond van artikel 5 van Verordening (EU) nr. 1176/2011 uitgevoerde diepgaande evaluatie, waarvan de uitkomsten ook op 27 februari 2019<sup>4</sup> zijn bekendgemaakt. Op basis van haar analyse concludeert de Commissie dat Nederland macro-economische onevenwichtigheden ondervindt. Met name de hoge particuliere schuld en het grote overschot op de lopende rekening vormen oorzaken van onevenwichtigheden met grensoverschrijdende relevantie. Ondersteund door de economische groei is de particuliere schuldquote een neerwaartse trend blijven volgen voor zowel ondernemingen als huishoudens, maar zij is nog steeds hoog. De nominale schuld van de huishoudens neemt niettemin langzaam toe als gevolg van de stijgende huizenprijzen.
- (4) Op 29 april 2019 heeft Nederland zijn nationale hervormingsprogramma 2019 en zijn stabiliteitsprogramma 2019 ingediend. Om met de onderlinge verbanden tussen beide programma's rekening te houden, zijn deze tegelijkertijd geëvalueerd.
- (5) De betrokken landspecifieke aanbevelingen zijn meegenomen in de programmering voor de Europese structuur- en investeringsfondsen (ESI-fondsen) voor de periode 2014-2020. Op grond van artikel 23 van Verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad<sup>5</sup> kan de Commissie een lidstaat verzoeken zijn partnerschapsovereenkomst en de desbetreffende programma's te herzien en wijzigingen daarop voor te stellen, indien dit nodig is om de uitvoering van de betrokken aanbevelingen van de Raad te ondersteunen. De Commissie heeft in

---

<sup>3</sup> SWD(2019) 1018 final.

<sup>4</sup> COM(2019) 150 final.

<sup>5</sup> Verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 320).

richtsnoeren met betrekking tot de toepassing van de maatregelen die de effectiviteit van de ESI-fondsen koppelen aan gezonde economische governance<sup>6</sup>, nader aangegeven hoe zij van die bepaling zou gebruikmaken.

- (6) Nederland valt momenteel onder het preventieve deel van het stabiliteits- en groeipact. In zijn stabiliteitsprogramma 2019 gaat het kabinet uit van een daling van het overheidsoverschot van 1,5 % van het bbp in 2018 naar 0,0 % van het bbp in 2022. Op basis van het herberekende structurele saldo<sup>7</sup> zal de begrotingsdoelstelling op middellange termijn — een structureel tekort van 0,5% van het bbp — gedurende de hele programmaperiode worden overtroffen. Volgens het stabiliteitsprogramma 2019 zal de overheidsschuldquote dalen van 52,4 % van het bbp in 2018 tot 44,6 % van het bbp in 2022. Het macro-economische scenario dat aan die begrotingsprognoses ten grondslag ligt, is plausibel. Volgens de voorjaarsprognoses 2019 van de Commissie daalt het structurele saldo van een overschot van 0,8 % van het bbp in 2018 naar 0,7 % van het bbp in 2019 en 0,2 % van het bbp in 2020, waarmee het boven de begrotingsdoelstelling op middellange termijn blijft. De overheidsschuld blijft sterk dalen. Al met al is de Raad van oordeel dat Nederland in 2019 en 2020 naar verwachting aan de bepalingen van het stabiliteits- en groeipact zal voldoen. Tegelijkertijd zou het belangrijk zijn om, met inachtneming van de begrotingsdoelstelling op middellange termijn, het begrotings- en structuurbeleid te gebruiken om een opwaartse trend van de investeringen te steunen.
- (7) De verwachte stijging van de overheidsuitgaven voor langdurige zorg wijst op middelgrote risico's voor de houdbaarheid van de begroting op lange termijn. In 2015 heeft het kabinet een groot deel van de langdurige zorg naar de gemeenten overgeheveld om de efficiëntie ervan te verbeteren en de overheidsuitgaven te verminderen. Het effect van deze hervorming op de houdbaarheid van de begroting moet worden gemonitord.
- (8) Per november 2018 zijn de middelen van het depositogarantiefonds, een onafhankelijke juridische entiteit, van een aparte rekening bij De Nederlandsche Bank naar een rekening bij de schatkist overgeheveld. Het Nederlandse depositogarantiefonds werd geleidelijk opgebouwd en omvatte ongeveer 1 miljard EUR, waarbij tot 2024 door banken nog eens 4 miljard EUR zou worden ingelegd. Deze middelen hadden overeenkomstig de richtlijn depositogarantiestelsels moeten worden belegd in een gediversifieerde portefeuille van activa met een laag risico. De overheveling van de rekening van het fonds vermindert de brutoschuld, maar heeft geen gevolgen voor het overheidstekort. Na de overheveling zal de schatkist deze middelen kunnen gebruiken voor de financiering van overheidsuitgaven, maar als het fonds overeenkomstig zijn wettelijke mandaat depositohouders moet vergoeden of interventies moet financieren, moet de schatkist de middelen beschikbaar stellen, met mogelijke gevolgen voor de financiële stabiliteit.
- (9) Nederlandse huishoudens combineren omvangrijke niet-liquide activa in de vorm van een eigen woning en pensioenvermogen met een hoge schuld. Lange balansen maken huishoudens kwetsbaar voor financiële en economische schokken. De hoge schuld van huishoudens wordt verklaard door het genereuze belastingvoordeel voor hypotheekrentebetalingen, maar ook door het ontbreken van een goed functionerend middensegment op de huurmarkt en hoge verplichte pensioenbesparingen. Een

---

<sup>6</sup> COM(2014) 494 final.

<sup>7</sup> Conjunctuurgezuiverd begrotingssaldo, ongerekend eenmalige en tijdelijke maatregelen, herberekend door de Commissie volgens de gezamenlijk overeengekomen methode.

belangrijke uitdaging in de aanpak van de hoge schuld van huishoudens ligt op de huizenmarkt, waar in de afgelopen tientallen jaren starheden en verstorende prikkels zijn ontstaan die hun stempel hebben gedrukt op de woningfinancierings- en sectorale besparingspatronen. Sinds 2012 is een reeks maatregelen ten uitvoer gelegd die daar gedeeltelijk iets tegen doen. De aangekondigde versnelde afbouw van de hypotheekrenteaftrek is in wetgeving omgezet en zal in 2020 ingaan. Desondanks blijft het belastingvoordeel voor hypotheekbetalingen genereus en blijft het leiden tot een aanzienlijke bevoordeling van schulden van huishoudens. Tegelijkertijd is de particuliere huurmarkt, het enige niet-gesubsidieerde segment, nog steeds onderontwikkeld (13 % van de totale woningvoorraad). Door het gebrek aan een goed functionerend middensegment op de huurmarkt worden huishoudens ertoe aangezet eerder een woning te kopen dan te huren, wat leidt tot hoge schuld/inkomen-ratio's en financiële kwetsbaarheid.

- (10) Terwijl het pensioenstelsel goed presteert qua toereikendheid van de pensioenen en budgettaire houdbaarheid, heeft het onvolkomenheden op het gebied van intergenerationele billijkheid, transparantie over pensioenrechten en flexibiliteit. Bovendien zijn de pensioenpremies hoog en fluctueren deze naargelang van de door de pensioenfondsen behaalde resultaten. Dat kan een procyclisch effect hebben op de bestedingen van huishoudens. Een hervorming van het pensioenstelsel zou over de hele levenscyclus kunnen leiden tot lagere verplichte pensioenpremies en een stabielere consumptie (of "afvlakking van de consumptiecurve"). Het kabinet wil de tweede pensioenpijler ingrijpend hervormen om tot een betere dekking en een transparanter, flexibeler en actuarieel billijker stelsel te komen. Een gelijktijdige hervorming van de gevestigde huizenmarktpraktijk en het pensioenstelsel kan de balansen van huishoudens verkorten en de huishoudens minder kwetsbaar maken voor financiële en economische schokken, wat een gunstig effect zou hebben op de macro-economische veerkracht en de economische groei.
- (11) Ondanks de lage werkloosheid, het grote aantal vacatures en het groeiende tekort aan werknemers is de nominale loongroei tot dusver bescheiden gebleven (1,1 % in 2017 en 2,4 % in 2018). De cao-lonen zijn in 2018 gemiddeld met 2,1 % gestegen, terwijl de overheidslonen sneller zijn gestegen (met 3 % in het tweede halfjaar 2018). Voorts zijn loonovereenkomsten gesloten die leiden tot een nominale stijging met 7 % over 2 jaar voor alle rijksambtenaren. Er is meer geld uitgetrokken voor het verhogen van de salarissen van leerkrachten in het basisonderwijs. Daarnaast heeft het kabinet diverse begrotingsmaatregelen vastgesteld om de fiscale druk op arbeid te verlagen en het netto beschikbare inkomen van werkenden te verhogen. Een verdere verbetering van het beschikbare inkomen door de voorwaarden te versterken die bevorderlijk zijn voor de loongroei, alsmede een hervorming van de tweede pijler van het pensioenstelsel om het transparanter, intergenerationeel billijker en schokbestendiger te maken, zouden goed zijn voor de binnenlandse vraag en een herbalancering binnen de eurozone.
- (12) De strijd tegen agressieve fiscale planning is van essentieel belang om belastingstelsels efficiënter en billijker te maken, zoals wordt erkend in de aanbeveling voor de eurozone 2019. De overloopeffecten van agressieve fiscale planningsstrategieën van belastingplichtigen tussen de lidstaten vereisen een gecoördineerd optreden van het nationale beleid ter aanvulling van de EU-wetgeving. Nederland heeft maatregelen genomen tegen agressieve fiscale planning, maar de hoge dividend-, royalty- en rentebetalingen die via Nederland verlopen, wijzen erop dat bedrijven de nationale belastingregels toch gebruiken voor agressieve fiscale planning. Een groot deel van het volume van de buitenlandse directe investeringen wordt

gehouden door zogeheten "special purpose entities". De inhoudingsvrijstelling op uitgaande (d.w.z. door EU-inwoners aan inwoners van derde landen overgemaakte) royalty's en rentebetalingen kan ertoe leiden dat over die betalingen in het geheel geen belasting wordt geheven indien daarover in de ontvangende jurisdictie evenmin belasting verschuldigd is. De aankondiging van de hervormingsagenda voor belastingheffing, inclusief de invoering van een bronbelasting op royalty- en rentebetalingen in geval van misbruik of van betalingen aan laagbelastende jurisdicties, is een positieve stap om agressieve fiscale planning terug te dringen; een nauwlettende monitoring is in dit verband wenselijk.

- (13) De groei van de werkgelegenheid in de afgelopen jaren was vooral het gevolg van tijdelijke contracten en zelfstandig werk, hoewel het aantal banen voor werknemers met vaste contracten sinds kort sterker groeit dan dat voor werknemers met tijdelijke contracten. Toch blijft het aandeel flexwerk hoog; het blijft een aanzienlijk deel van de arbeidsmarkt vertegenwoordigen. Het hoge percentage tijdelijke contracten en de snelle stijging van het aantal zelfstandigen zonder personeel doen zich voor tegen de achtergrond van grote verschillen in de toepasselijke arbeidsregelgeving en ontslagbescherming en verschillen in fiscale wetgeving en wetgeving op het gebied van sociale zekerheid. Het kabinet heeft een pakket maatregelen aangenomen (Wet arbeidsmarkt in balans) om het gemakkelijker te maken vaste werknemers in dienst te nemen en flexibele contracten minder flexibel te maken. Zodra het parlement de wet heeft goedgekeurd, moet nauwlettend worden toegezien op de uitvoering van deze maatregelen (die in 2020 in werking moeten treden). Voorts zijn maatregelen aangekondigd om de verplichting voor werknemers om salarissen in geval van ziekte twee jaar te blijven doorbetalen, te verlichten. Tot nu toe zijn er echter geen andere concrete maatregelen genomen. Sommige van deze institutionele factoren zullen werknemers dan ook financieel blijven stimuleren om als zelfstandige te gaan werken of de voorkeur te geven aan het gebruik van de status van zelfstandige zonder personeel. Zelfstandigen zijn vaker onderverzekerd tegen arbeidsongeschiktheid en werkloosheid en bouwen vaker te weinig op voor hun oude dag, hetgeen ten koste kan gaan van de houdbaarheid van het socialezekerheidsstelsel op lange termijn. Daarnaast is de handhaving van de maatregelen om schijnzelfstandigheid aan te pakken, opgeschort tot 2020.
- (14) Ondanks een arbeidsmarkt die in het algemeen goed presteert, blijft de bevordering van gelijke kansen op de arbeidsmarkt en actieve inclusie een belangrijke uitdaging, met name voor mensen met een migratieachtergrond, voor mensen aan de rand van de arbeidsmarkt en voor degenen die economisch niet actief zijn. Daarbij vormt met name het grote aantal deeltijds werkende vrouwen een arbeidspotentieel dat nog niet is aangeboord.
- (15) Technische en digitale vaardigheden en gekwalificeerde vakmensen zijn van cruciaal belang voor het innovatievermogen van de Nederlandse economie en voor productiviteitsgroei. Dit wijst erop dat meer moet worden geïnvesteerd in opleiding, inclusief opleiding in digitale vaardigheden, en dat flexibele bij- en omscholingskansen moeten worden bevorderd. Om het innovatievermogen van de samenleving te verbeteren, moet ook worden geïnvesteerd in onderwijs in natuurwetenschappen, technologie, techniek en wiskunde. Voorts is het van cruciaal belang dat meer wordt geïnvesteerd in vaardigheden, onderwijs en opleiding om de toegang tot de arbeidsmarkt en de inzetbaarheid te verbeteren van mensen aan de rand van de arbeidsmarkt. Daarbij moet worden ingezet op gelijke kansen en actieve inclusie.

- (16) De O&O-investeringsintensiteit voor Nederland is gestegen tot ongeveer 2 %, maar blijft ver achter bij het nationale streefcijfer van 2,5 % en bij het niveau van de koplopers. Qua productiviteit behoort Nederland in vele sectoren tot de best presterende landen. Een verdere groei van de productiviteit is derhalve sterk afhankelijk van innovatie. Aanvullende investeringen in onderzoek en ontwikkeling en innovatie, met name in de particuliere sector, zouden dit ondersteunen.
- (17) De energietransitie en de vermindering van de uitstoot van broeikasgassen vergen forse investeringen om economische ontwikkeling duurzamer en hulpbronnefficiënter te maken. Nederland zal zijn doelstellingen voor 2020 op het gebied van de vermindering van de uitstoot van broeikasgassen waarschijnlijk ruimschoots halen, maar om de doelstellingen voor 2030 te halen zullen extra maatregelen nodig zijn. De doelstellingen voor 2020 op het gebied van primaire energie-efficiëntie en hernieuwbare energie zullen zonder aanvullende maatregelen niet worden gehaald. De Nederlandse doelstelling voor 2023 op het gebied van hernieuwbare energie zoals vastgelegd in het Energieakkoord ligt binnen bereik dankzij investeringen in windparken op zee. Het Nederlandse kabinet streeft ernaar om eind 2019 een nationaal energie- en klimaatplan vast te stellen dat een overzicht zal geven van de investeringsbehoeften tot 2030 voor de verschillende dimensies van de energie-unie, waaronder hernieuwbare energie, energie-efficiëntie, voorzieningszekerheid en klimaatmitigatie en -adaptatie.
- (18) Verkeerscongestie blijft een probleem in Nederland, een dichtbevolkt land met goede infrastructuur en een belangrijke speler op het gebied van de logistiek, met de grootste haven van de EU in Rotterdam en een van de grootste luchthavens in Schiphol. Het probleem is dankzij extra infrastructuurwerkzaamheden verminderd, maar de sociale kosten blijven hoog en er worden vele uren verspild in de file.
- (19) De programmering van de EU-middelen voor de periode 2021-2027 kan helpen in een aantal van de in de aanbevelingen geconstateerde behoeften te voorzien, met name op de gebieden die in bijlage D bij het landverslag<sup>8</sup> worden genoemd. Zo zou Nederland optimaal gebruik kunnen maken van die middelen met betrekking tot de genoemde sectoren.
- (20) In de context van het Europees Semester 2019 heeft de Commissie een brede analyse van het economische beleid van Nederland verricht; deze analyse is gepubliceerd in het landverslag 2019. Voorts heeft de Commissie het stabiliteitsprogramma 2019 en het nationale hervormingsprogramma 2019 doorgelicht en onderzocht welk gevolg is gegeven aan de aanbevelingen die in eerdere jaren tot Nederland zijn gericht. Daarbij heeft zij niet alleen gekeken naar de relevantie ervan voor een houdbaar begrotings- en sociaal-economisch beleid in Nederland, maar is zij ook nagegaan of de Unieregels en -richtsnoeren in acht zijn genomen. Dit weerspiegelt de noodzaak om de algehele economische governance van de Unie te versterken door middel van een inbreng op Unieniveau in toekomstige nationale besluiten.
- (21) In het licht van deze beoordeling heeft de Raad het stabiliteitsprogramma 2019 onderzocht en is hij van mening<sup>9</sup> dat Nederland naar verwachting aan het stabiliteits- en groeipact zal voldoen.
- (22) In het licht van de diepgaande evaluatie door de Commissie en van deze beoordeling heeft de Raad het nationale hervormingsprogramma 2019 en het stabiliteitsprogramma

---

<sup>8</sup> SWD(2019) 1018 final.

<sup>9</sup> Overeenkomstig artikel 5, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad.

2019 onderzocht. Zijn aanbevelingen op grond van artikel 6 van Verordening (EU) nr. 1176/2011 zijn in de onderstaande aanbevelingen 1 en 3 weergegeven. Die aanbevelingen dragen ook bij tot de uitvoering van de aanbeveling voor de eurozone, met name de eerste en de vierde aanbeveling voor de eurozone. Het in aanbeveling 3 bedoelde begrotingsbeleid draagt onder meer bij tot het aanpakken van onevenwichtigheden in verband met het overschot op de lopende rekening.

BEVEELT AAN dat Nederland in 2019 en 2020 de volgende actie onderneemt:

1. Prikkel voor het aangaan van schulden door huishoudens en de verstoringen op de woningmarkt terugdringen, onder meer door de ontwikkeling van de particuliere huursector te bevorderen. Ervoor zorgen dat de tweede pijler van het pensioenstelsel transparanter, intergenerationeel eerlijker en schokbestendiger wordt. Beleid uitvoeren om het beschikbare inkomen van huishoudens te verhogen, onder meer door de voorwaarden ter ondersteuning van loongroei te versterken, met inachtneming van de rol van de sociale partners. Kenmerken van het belastingstelsel aanpakken die agressieve fiscale planning, vooral door middel van uitgaande betalingen, in de hand kunnen werken, met name door uitvoering van de aangekondigde maatregelen.
2. De prikkels voor zelfstandigen zonder personeel verminderen en adequate sociale bescherming voor zelfstandigen bevorderen, en schijnzelfstandigheid aanpakken. Levenslang leren versterken en vaardigheden verbeteren, met name voor mensen aan de rand van de arbeidsmarkt en inactieven.
3. Met inachtneming van de begrotingsdoelstelling op middellange termijn, het begrotings- en structuurbeleid gebruiken om een opwaartse trend van de investeringen te steunen. Het investeringsgerelateerde economisch beleid focussen op onderzoek en ontwikkeling met name in de particuliere sector, op hernieuwbare energie, energie-efficiëntie en strategieën ter vermindering van broeikasgasemissies, en op het aanpakken van knelpunten in het vervoer.

Gedaan te Brussel,

*Voor de Raad  
De voorzitter*