
Vergaderjaar 2012–2013

21 501-20

Europese Raad

Nr. 795

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 juni 2013

Hierbij sturen wij u de kabinetsappreciatie van het Commissievoorstel voor landenspecifieke aanbevelingen en de aangepaste aanbeveling onder de buitensporigtekortprocedure.

De minister van Economische Zaken,
H.G.J. Kamp

De minister van Financiën,
J.R.V.A. Dijsselbloem

Inleiding

Op woensdag 29 mei jl. publiceerde de Europese Commissie haar voorstel voor landenspecifieke aanbevelingen in het kader van het Europees Semester.¹ De aanbevelingen zijn gebaseerd op de Nationale Hervormingsprogramma's en de Stabiliteits- en Convergentieprogramma's die de lidstaten eind april bij de Europese Commissie hebben ingediend. Tevens publiceerde de Commissie 29 mei een aangepaste aanbeveling voor Nederland onder de buitensporigtekortprocedure.² In deze brief geeft het kabinet een appreciatie van het Commissievoorstel voor landenspecifieke aanbevelingen en de aangepaste aanbeveling onder de buitensporigtekortprocedure.

Het voorstel voor landenspecifieke aanbevelingen van de Europese Commissie in het kader van het Europees semester zullen in de komende maand besproken worden in diverse Europese gremia. Uiteindelijk zullen de ECOFIN-Raad, de Raad Werkgelegenheid en Sociaal Beleid de landenspecifieke aanbevelingen vaststellen, waarna ze door de Europese Raad van 27 en 28 juni zullen worden bekrachtigd. Het is de verwachting dat de voorstellen in het kader van de buitensporigtekortprocedures tijdens de ECOFIN-Raad van juni zullen worden vastgesteld. De Tweede Kamer wordt op gebruikelijke wijze betrokken bij de voorbereiding van de vakraden en de Europese Raad.

De Europese Commissie stelt voor Nederland vier landenspecifieke aanbevelingen voor. Deze aanbevelingen liggen op het terrein van begrotingsconsolidatie, hervorming van de woningmarkt, maatregelen rond vergrijzing en vergroten van de arbeidsparticipatie. Het kabinet neemt kennis van de analyse van de Commissie dat dit aandachtspunten zijn binnen de Nederlandse economie. Het kabinet onderneemt op deze terreinen actie via het uitvoeren van de beleidsagenda, mede op basis van de onlangs gesloten akkoorden met het parlement, werkgevers en werknemers en maatschappelijke organisaties, zoals het Pensioenakkoord, het Sociaal Akkoord, het Woonakkoord en het Zorgakkoord. Het kabinet is niet van mening dat het tempo van het invoeren van de voorgenomen hervormingen op de woningmarkt en de arbeidsmarkt versneld kan worden, zoals de Commissie aanbeveelt. De huidige afspraken verzekeren het noodzakelijke draagvlak voor de hervormingen en vinden een goede balans tussen het tempo van hervorming en economische stabiliteit.

Het algemene beeld is dat de Europese Commissie EU-breed vergaande landenspecifieke aanbevelingen voorstelt voor de versterking van nationale economieën. Deze aanbevelingen zijn van belang om lidstaten te stimuleren om hun economisch en budgettair beleid te verbeteren. De huidige Europese schuldencrisis toont de grote economische en financiële verwevenheid tussen lidstaten aan. Verstandig economisch en budgettair beleid is in het belang van alle lidstaten. Zo creëren we de voorwaarden voor stabiliteit, groei en banen in de EU. Lidstaten dienen bij het opstellen van hun nationale begrotingen rekening te houden met de aanbevelingen die de Europese Raad in juni vaststelt. Het afdwingmechanisme is gebaseerd op een systeem van *peer pressure*: lidstaten spreken elkaar aan op de gemaakte voortgang. De aanbevelingen zijn geen beleidsvoorwaarden, lidstaten hebben de ruimte om de aanbevelingen op maatregel-niveau verder in te vullen. Slechts in die situaties waarbij lidstaten onvoldoende actie ondernemen om hun uit de hand lopende overheidsfinanciën en/of ernstige macro-economische onevenwichtigheden te

¹ COM (2013) 350. Deze Kamerbrief vervangt een BNC-fiche

² COM (2013) 392. Deze Kamerbrief vervangt een BNC-fiche

corrigeren kan dit uiteindelijk leiden tot sancties. Dat zal, alsdan, via de buitensporigtekortprocedure lopen of via de macro-economische onevenwichtighedenprocedure.

De Commissie heeft geen voorstellen voor boetes gedaan onder de buitensporigtekortprocedure. Ook doet de Commissie geen voorstel om een land in de correctieve arm van de macro-economische onevenwichtighedenprocedure te plaatsen. De Commissie constateerde in april dat er in Spanje en Slovenië sprake is van buitensporige onevenwichtigheden, maar de nationale hervormingsprogramma's van deze lidstaten overtuigen de Commissie ervan dat deze buitensporige onevenwichtigheden effectief aangepakt zullen worden.

Vier landenspecifieke aanbevelingen voor Nederland

De Europese Commissie stelt voor Nederland aanbevelingen voor op het terrein van begrotingsconsolidatie, hervorming van de woningmarkt, maatregelen rond vergrijzing en vergroten van de arbeidsparticipatie. Deze onderwerpen zijn grotendeels in lijn met de aanbevelingen van vorig jaar. Nieuw is dat de Commissie dit jaar geen aanbeveling doet over het bevorderen van innovatie. De Commissie geeft aan dat Nederland ondermeer via de topsectoren-aanpak substantiële vooruitgang heeft geboekt met het bevorderen van innovatie en het versterken van de verbinding tussen de wetenschap en het bedrijfsleven. De Commissie benadrukt dat het van belang blijft om de innovatie- en concurrentiekracht van de Nederlandse economie te versterken, via toegankelijke innovatie-instrumenten en voldoende middelen voor fundamenteel onderzoek. Hieronder zal per aanbeveling op het voorstel van de Europese Commissie worden ingegaan.

Commissievoorstel voor aanbevelingen voor Nederland

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 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 arbeidsprikkelers voort te zetten, onder meer door een snellere 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 en de hervorming van de WW-uitkering te versnellen.

Buitensporig tekort terugdringen

De eerste aanbeveling is gericht op het spoedig en duurzaam terugdringen van het buitensporig tekort. Nederland richt zich op het terugdringen van het nominale overheidstekort op de korte termijn en het terugdringen van het structureel tekort en zet daarmee in op een verbetering in de richting van de middellange-termijndoelstelling (MTO). Het kabinet hecht tevens aan een zo groeivriendelijk mogelijke invulling van het begrotingsbeleid. Met dit kabinetsbeleid wordt koers gezet richting gezonde overheidsfinanciën en een stevige basis gelegd voor het versterken van de economische groei in Nederland. Een uitgebreide appreciatie van de aanbeveling in het kader van de buitensporigtekortprocedure is aan het einde van deze brief opgenomen.

Hervorming van de woningmarkt

In de tweede aanbeveling beveelt de Commissie aan om de woningmarkt geleidelijk verder te hervormen, zowel op de koop- als de huurmarkt. De analyse van de Commissie benadrukt het belang van hervormingen en kan in die zin worden beschouwd als ondersteuning van het kabinetsbeleid en het Woonakkoord. De Commissie geeft ook aan dat Nederland gevolg heeft gegeven aan de aanbevelingen van verleden jaar met een serie aan maatregelen. Sinds 1 januari 2013 geldt dat voor nieuwe leningen met betrekking tot een eigen woning alleen het recht op renteaftrek bestaat indien de lening ten minste volgens een annuïtair schema in maximaal 30 jaar volledig wordt afgelost. Daarmee wordt het aflossen van hypotheekleningen weer de norm, net als dat vroeger het geval was en ook in andere landen gebruikelijk is. Bovendien wordt het maximale leenbedrag geleidelijk beperkt tot 100% van de woningwaarde. Dat betekent dat consumenten en financiële instellingen minder financiële risico's lopen. Vanaf 1 januari 2014 wordt geleidelijk het percentage verlaagd waartegen betaalde rente ter zake van een eigenwoningsschuld in de inkomstenbelasting kan worden afgetrokken. Daarnaast is vorig jaar het tarief van de overdrachtsbelasting voor woningen permanent verlaagd tot 2%.

Ook op de huurmarkt wordt een belangrijke hervorming ingezet. De huren mogen sneller verhoogd worden, wat betekent dat de woningwaarde beter tot uiting kan komen in de huurprijs. Nog voor Prinsjesdag komt het kabinet met een voorstel voor een combinatie van huurprijsbepaling op basis van de WOZ-waarde en het Woningwaarderingstelsel. De stappen leiden tot een beter functionerende huurmarkt met minder scheefwoning en kortere wachtlijsten en een betere doorstroming. Lagere inkomens worden beschermd via een hogere huurtoeslag.

Met het totaal aan maatregelen in het huursegment en op de koopmarkt wordt gewerkt aan een evenwichtiger woningmarkt met minder financiële risico's. Het kabinet kiest voor een robuuste balans tussen enerzijds het tempo van de hervormingen, dat voor de komende jaren significante veranderingen vraagt, en anderzijds stabiliteit op de woningmarkt. Door vast te houden aan het ingezette beleid, waarover met het Woonakkoord brede overeenstemming is bereikt en waarmee een omvangrijke hervorming van de woningmarkt wordt gerealiseerd, bieden we duidelijkheid voor huiseigenaren, huurders en verhuurders. Dit is nodig voor het vertrouwensherstel.

Maatregelen rond vergrijzing

De derde aanbeveling gaat in op de maatregelen die getroffen moeten worden met het oog op de vergrijzing, zoals het bevorderen van de inzetbaarheid van oudere werknemers en de implementatie van de hervorming van de langdurige zorg. Het kabinet kan zich goed vinden in deze aanbeveling. Het bereiken van een evenwichtige verdeling van kosten en risico's tussen en binnen generaties is een zeer belangrijk onderdeel van de Nederlandse langetermijnstrategie op pensioengebied. In de Hoofdpijnennota herziening financieel toetsingskader pensioenen van 30 mei 2012 is aangegeven dat voorkomen moet worden dat, ten gevolge van eventuele herverdelingseffecten bij het samenvoegen van bestaande toekomstige pensioenaanspraken in de vernieuwde pensioen-systematiek in Nederland, aanspraken en rechten disproportioneel neerslaan bij individuen of groepen belanghebbenden (bijvoorbeeld bij bepaalde generaties). Bij de verdere uitwerking van het pensioenakkoord is dit een belangrijk thema.

Het kabinet is met de Commissie van mening dat het bevorderen van de inzetbaarheid van oudere werknemers van groot belang is. Daarom bestaan op dit moment in Nederland reeds verschillende regelingen die het aantrekkelijk maken voor werkgevers om ouderen in dienst te nemen of te houden, en voor werknemers om (langer) in dienst te blijven. De werkgever kan bijvoorbeeld een premiekorting krijgen indien hij oudere uitkeringsgerechtigden in dienst neemt, waarbij onder bepaalde voorwaarden ook het ziekterisico van ouderen door de overheid kan worden overgenomen (no-riskpolis). Ook is proefplaatsing (werken met tijdelijk behoud van uitkering) onder voorwaarden mogelijk. Werknemers van 61 tot 65 jaar, die tussen de 17.139 en 33.326 euro verdienen, komen in aanmerking voor een werkbonus. Naast de maatregelen die al genomen zijn, werkt het kabinet in overleg met sociale partners aan aanvullende maatregelen om ouderen aan het werk te helpen en de duurzame inzetbaarheid te vergroten, bijvoorbeeld middels de hiervoor tijdelijk beschikbare re-integratiebudgetten. Zo is er over 2013 en 2014 67 miljoen euro extra uitgetrokken voor de re-integratie van oudere werklozen, het intensiveren van netwerkgroepen en het organiseren van inspiratiedagen. Ook is het kabinet bereid tot cofinanciering van sectorplannen die de sociale partners opstellen, onder meer ter bevordering van de werkgelegenheid van ouderen.

De passage over de houdbaarheid van de langdurige zorg is in lijn met de plannen van het kabinet. In de brief aan de Tweede kamer van 25 april jongstleden heeft het kabinet zijn plannen voor hervorming van de langdurige zorg uiteengezet. In de eerste plaats zijn die hervormingen nodig omdat de eisen die gesteld worden aan de organisatie van de langdurige zorg aan het veranderen zijn. Mensen willen zo lang mogelijk zelfstandig thuis kunnen wonen en niet eenzaam zijn. Vaak zal ondersteuning van het eigen sociale netwerk of (gemeentelijke) thuiszorgvoorzieningen nodig zijn. En als het thuis echt niet langer gaat, moeten er

goede zorginstellingen zijn waar oog is voor het individu en de kwaliteit van leven. In de tweede plaats zijn hervormingen nodig vanwege de financiële houdbaarheid van de langdurige zorg. Daar is de landenspecifieke aanbeveling vooral op gericht. Maatregelen zijn inderdaad nodig om die houdbaarheid ook op langere termijn te kunnen garanderen. Conform het Regeerakkoord leidt de hervorming van de langdurige zorg tot structureel minder uitgaven ter grootte van 3,5 miljard euro na 2017.

Verhogen van de arbeidsparticipatie

Het kabinet kan de vierde aanbeveling, die zich richt op het verhogen van de arbeidsparticipatie, in grote lijnen onderschrijven. Het beleid van dit kabinet is erop gericht om de werkgelegenheid te bevorderen, werkloosheid te bestrijden en arbeidsparticipatie van eenieder in Nederland die kan werken te vergroten. Ook kwetsbare groepen hebben er belang bij mee te doen in de samenleving en op de arbeidsmarkt. Daarom werkt dit kabinet in samenspraak met de sociale partners aan de totstandkoming van de participatiewet, opdat mensen met een arbeidsbeperking niet buitenspel komen te staan. Het beleid gericht op de arbeidsparticipatie van ouderen is hierboven toegelicht. Met de Commissie is dit kabinet van mening dat belastingen niet op zodanige wijze vormgegeven moeten worden dat een onoverkomelijke barrière ontstaat om (meer uren) te gaan werken. Het kabinetsbeleid gaat ervan uit dat werk lonend moet zijn. Daarom wordt de armoedeval bestreden, onder meer door de arbeidskorting voor lagere inkomens te verhogen en door de geplande hervorming van de kindregeling.

Over de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting is in 2009 wettelijk vastgelegd dat deze geleidelijk wordt afgebouwd over een periode van vijftien jaar. Gelet op het belang van voorspelbaar inkomensbeleid, de inkomenspositie van eenverdienergezinnen en de huidige oplopende werkloosheid, is het kabinet niet voornemens de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting sneller af te bouwen. Overigens tekent het kabinet hierbij aan dat de arbeidsparticipatie onder Nederlandse vrouwen reeds aanzienlijk is in vergelijking met het EU-gemiddelde (71,9% in Nederland vs. 62,4% gemiddeld in de EU in 2012, bron: Eurostat). Wel wordt in Nederland meer part-time gewerkt dan in andere EU-landen. Het kabinet wil inzetten op het verder versterken van de economische zelfstandigheid van vrouwen en het verhogen van de arbeidsparticipatie, zoals uiteengezet in de Beleidsbrief Emancipatiebeleid 2013–2016 van 10 mei 2013.

Het kabinet bereidt in overleg met de sociale partners wetsvoorstellen voor die ertoe strekken de arbeidsmobiliteit op de Nederlandse arbeidsmarkt te vergroten en de verschillen tussen werknemers met vaste en flexibele arbeidsovereenkomsten te verkleinen. In dit kader is inwerkingtreding van het wetsvoorstel ter verbetering van de rechtsbescherming van flexwerkers voorzien in 2015 – inwerkingtreding van het wetsvoorstel ter hervorming van de ontslagbescherming en van de WW-uitkering is voorzien in 2016. Het kabinet heeft hierover afspraken gemaakt met sociale partners in het kader van het sociaal akkoord, waarmee duidelijkheid is gecreëerd over de inhoud en tijdpad voor de invoering van hervormingen. Dit is een belangrijke voorwaarde voor het succesvol doorvoeren van hervormingen.

Aanbeveling onder de buitensporigtekortprocedure

De Commissie heeft voor Nederland geconcludeerd dat effectief gevolg is gegeven aan de aanbevelingen in het kader van de buitensporigtekortprocedure en dat er tevens sprake is van een substantiële verslechtering van

de budgettaire positie als gevolg van een zwakkere positie van de economie in vergelijking met de onderliggende aannames van de aanbevelingen onder de buitensporigtekortprocedure. Consistent met de regels van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) voldoet Nederland hiermee aan de voorwaarden voor een herziening voor de deadline om het buitensporige tekort te corrigeren.

Voorstel voor aanbevelingen Nederland in het kader van de buitensporigtekortprocedure

(1) Nederland maakt uiterlijk in 2014 een einde aan de thans bestaande buitensporigtekortsituatie.

(2) Nederland bereikt een nominaal tekort van 3,6% van het bbp in 2013 en van 2,8% van het bbp in 2014, wat overeenkomt met een verbetering van het structurele saldo met respectievelijk 0,6% en 0,7%, op basis van de geactualiseerde voorjaarsprognoses 2013 van de diensten van de Commissie.

(3) Nederland legt de reeds in het kader van de begroting van 2013 vastgestelde meerjarige maatregelen ten uitvoer en zorgt voor compensatie indien deze minder resultaat opleveren dan thans wordt verwacht, en het neemt voldoende aanvullende maatregelen om het buitensporige tekort in 2014 te corrigeren. De Raad stelt [1 oktober] vast als uiterste datum voor de Nederlandse autoriteiten om effectieve actie te ondernemen en om, overeenkomstig artikel 3, lid 4 bis, van Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad, uitvoerig verslag uit te brengen over de voorgenomen consolidatiestrategie om de doelstellingen te bereiken.

Het kabinet neemt kennis van de aanbeveling om het buitensporig tekort terug te dringen. Deze zwaarwegende aanbeveling van de Commissie volgt uit de voorjaarsraming van de Commissie met een tekortraming voor het EMU-saldo van 3,6% bbp in 2014. De Commissie geeft in de toelichting van de aanbeveling aan dat consolidatiemaatregelen moeten worden vastgesteld van ten minste 1% van het bbp bovenop de reeds in het basisscenario opgenomen maatregelen (het zogenoemde 1 maart-pakket was niet opgenomen in het basisscenario van de Commissie). Voor Nederland zou dit een minimale budgettaire inspanning betekenen van 1% bbp, ofwel 6 miljard euro. Zoals verzocht in de motie-Pechtold c.s. (kamerstuk 33 566, nr 16) en zoals verzocht door de heer Van Hijum bij de regeling van werkzaamheden op 28 mei jongstleden, zal het kabinet de Kamer voor de zomer informeren over de stand van zaken ten aanzien van een pakket van aanvullende maatregelen. Zoals ook eerder met de Tweede Kamer besproken, vindt de definitieve besluitvorming over de begroting van 2014 plaats in augustus.

Ook voor andere landen die in een buitensporigtekortprocedure zitten heeft de Commissie voorstellen gepresenteerd. Voor een aantal landen heeft de Commissie, net als in het geval voor Nederland, voorgesteld om de deadline voor correctie van het buitensporige tekort te verlengen (Frankrijk, Spanje, Polen, Portugal en Slovenië). Voor deze landen heeft de Commissie geconcludeerd dat effectieve actie door deze landen is genomen en aan de voorwaarden van het SGP wordt voldaan om in aanmerking te komen voor verlenging. Hierbij heeft de Commissie, afhankelijk van de opgave om het buitensporige tekort te corrigeren, voor een aantal landen voorgesteld om de deadline met één jaar te verlengen (Nederland en Portugal) en voor een aantal landen om deze met twee jaar te verlengen (Frankrijk, Spanje, Polen en Slovenië).

Voor een aantal andere landen heeft de Commissie geconcludeerd dat het buitensporige tekort tijdig conform de regels van het SGP is gecorrigeerd. Voor deze landen (Italië, Letland, Litouwen, Hongarije en Roemenie) stelt de Commissie beëindiging van de buitensporigtekortprocedure voor.

Voor Malta stelt de Commissie voor om een buitensporigtekortprocedure te openen als gevolg van het overschrijden van de 3% tekortnorm in 2012. Tot slot heeft de Commissie voor één land (België) geconcludeerd dat het buitensporige tekort niet tijdig is gecorrigeerd en dat ook geen effectief gevolg is gegeven aan de aanbevelingen van de buitensporigtekortprocedure. België wordt nu aanbevolen in 2013 het tekort terug te brengen naar 2,7% bbp.