

Vergaderjaar 2013–2014

21 501-20

Europese Raad

Nr. 880

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 juni 2014

Hierbij sturen wij u de kabinetsappreciatie van het Commissievoorstel voor landenspecifieke aanbevelingen in het kader van het Europees Semester en het Commissievoorstel voor ontslag van Nederland uit de buitensporigtekortprocedure.

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

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

Inleiding

Op maandag 2 juni jl. publiceerde de Europese Commissie haar voorstel voor landenspecifieke aanbevelingen in het kader van het Europees Semester en haar voorstel voor ontslag van Nederland uit de buitensporigtekortprocedure.¹ De aanbevelingen zijn gebaseerd op de Nationale Hervormingsprogramma's en de Stabiliteits- en Convergenceprogramma's die de lidstaten eind april bij de Europese Commissie hebben ingediend. In deze brief geeft het kabinet een appreciatie van het Commissievoorstel voor landenspecifieke aanbevelingen en van het voorstel voor ontslag uit de buitensporigtekortprocedure.

Het voorstel van de Commissie voor ontslag uit de buitensporigtekortprocedure is goed nieuws voor Nederland. Eén van de prioriteiten van het kabinet is het op orde brengen van de overheidsfinanciën. Het voorstel voor ontslag uit de buitensporigtekortprocedure laat zien dat Nederland op dit terrein een belangrijke stap heeft gezet. Het goede nieuws beperkt zich niet alleen tot Nederland. Met het voorstel van de Europese Commissie voor ontslag van alle EU-lidstaten met een deadline voor 2013 en 2014 (met uitzondering van Malta) uit de buitensporigtekortprocedure, zet de EU wederom een belangrijke stap in het proces richting gezonde overheidsfinanciën.

De Europese Commissie stelt voor Nederland vier landenspecifieke aanbevelingen voor. Deze aanbevelingen liggen op het terrein van begrotingsstrategie, hervorming van de woningmarkt, maatregelen rond vergrijzing en vergroten van de arbeidsparticipatie. Het kabinet is het met de Commissie eens dat dit aandachtspunten zijn binnen de Nederlandse economie, waarop ambitieus beleid gevoerd moet worden. Dit wordt weerspiegeld door de plannen en de reeds geïmplementeerde hervormingen van het kabinet.

In de komende maand wordt het voorstel voor landenspecifieke aanbevelingen en voor ontslag uit de buitensporigtekortprocedure besproken in diverse Europese gremia. De Tweede Kamer wordt op gebruikelijke wijze betrokken bij de voorbereiding van de vakraden en de Europese Raad. Uiteindelijk zullen de ECOFIN-Raad, de Raad Werkgelegenheid en Sociaal Beleid de landenspecifieke aanbevelingen vaststellen, waarna ze door de Europese Raad van 26 en 27 juni zullen worden bekrachtigd. Ook de voorstellen in het kader van de buitensporigtekortprocedure worden komende maand besproken en bekrachtigd in de ECOFIN-Raad en de Europese Raad. De landenspecifieke aanbevelingen zijn van belang om lidstaten te stimuleren tot verstandig economisch en budgettair beleid. Lidstaten dienen bij het opstellen van hun nationale begrotingen rekening te houden met de aanbevelingen die de Europese Raad in juni vaststelt. Dit is in beginsel een systeem van *peer pressure*: lidstaten spreken elkaar aan op de gemaakte voortgang. De aanbevelingen zijn geen beleidsvoorschriften, 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 corrigeren kan dit uiteindelijk leiden tot sancties. In dat geval zal dit via de buitensporigtekortprocedure lopen of via de buitensporige macro-economische-onevenwichtighedenprocedure.

¹ Deze Kamerbrief vervangt een BNC-fiche

Vier landenspecifieke aanbevelingen voor Nederland

De Europese Commissie stelt voor Nederland aanbevelingen voor op het terrein van begrotingsstrategie, hervorming van de woningmarkt, maatregelen rond vergrijzing en vergroten van de arbeidsparticipatie. Deze onderwerpen zijn in lijn met de aanbevelingen van vorig jaar. Hieronder zal per aanbeveling op het voorstel van de Europese Commissie worden ingegaan. Het voorstel tot ontslag uit de buitensporigetekortprocedure wordt nader beschreven bij de begrotingsaanbeveling.

Commissievoorstel voor aanbevelingen voor Nederland

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 marktgerichte prijsmechanisme op de huurwoningenmarkt te realiseren, en door de huren in de sociale woningsector 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 sociale huisvestingsbeleid 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 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.

Begroting

De eerste landenspecifieke aanbeveling is gericht op het op orde brengen van de overheidsfinanciën. Met het voorstel voor ontslag uit de buitensporigtekortprocedure wordt een belangrijke stap gezet. Het kabinet ziet het voorstel van de Europese Commissie om Nederland te ontslaan uit de buitensporigtekortprocedure als een steun in de rug van het kabinetsbeleid. Het speerpunt van het kabinet om de overheidsfinanciën op orde te krijgen, levert duidelijk resultaat op. Voldoen aan de 3-procentnorm is echter niet het eindpunt. De Nederlandse overheid geeft nog steeds meer uit dan dat er binnenkomt en de schuld groeit. De Nederlandse overheid blijft volledig geïmmiteerd aan de regels van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP).

Na ontslag uit de correctieve arm komt Nederland in de preventieve arm van het SGP terecht. Het kabinet richt zich in lijn met de preventieve arm, naast het verder terugdringen van het nominaal tekort, ook op de verbetering van het structureel tekort in de richting van de middellange-termijndoelstelling (MTO). Daarnaast moet onder het SGP ook de uitgavengroei achterblijven bij de potentiële bbp-groei totdat de MTO is bereikt.

Voor Nederland is de MTO een structureel tekort van maximaal 0,5 procentpunt bbp. Zolang dat tekort nog niet bereikt is, moet het Nederlandse structurele tekort voldoende snel in de richting van deze doelstelling dalen. De jaarlijkse vereiste structurele tekortverbetering in de preventieve arm is 0,5 procentpunt bbp. Voor 2014 en 2015 moet dan in principe 1,0 procentpunt bbp structurele tekortverbetering zichtbaar zijn over een periode van twee jaar. Het SGP schrijft hierbij een marge voor. Pas een afwijking van een 0,5 procentpunt bbp van het pad wordt gezien als een significante afwijking. De toetsing om een significanteafwijkingprocedure op te starten vindt op basis van realisatiecijfers plaats. In 2014 verbetert het tekort volgens de meest recente raming van de Commissie niet, in 2015 met 0,5 procentpunt bbp. De Commissie geeft daarom aan dat de situatie *dreigt* («*risk*») te ontstaan dat Nederland niet voldoet aan de gestelde eisen in de preventieve arm.

De berekening van het structurele saldo is echter met grote onzekerheden omgeven, en het verloop ervan nogal volatiel. Dit jaar speelt als extra onzekerheid voor de berekening de implementatie van de nieuwe methodologie voor de nationale rekeningen, ESA2010, en een nieuwe methodologie voor de berekening van het structurele saldo die beide vanaf de herfststraming door de Commissie worden gebruikt. Nederland komt daarbij volgens de huidige berekeningen met een structureel tekort van 0,8 procentpunt bbp in 2015 al dicht bij de MTO. Het kabinet is daarom van mening dat de huidige ontwikkeling van het structurele saldo geen aanleiding geeft om additionele maatregelen te treffen voor 2014 of 2015.

Naast het voldoen aan de eisen voortvloeiend uit het SGP op de korte termijn, heeft het kabinet ook oog voor de aanbeveling van de Commissie om uitgaven op gebieden die rechtstreeks van belang zijn voor de groei, zoals onderwijs, innovatie en onderzoek, te ontzien. Daarbij wordt door de implementatie van alle structurele hervormingen ook de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op de lange termijn gewaarborgd. Het kabinet geeft met de structurele hervormingen een impuls aan de economische groei, zorgt voor voldoende werkgelegenheid en draagt bij aan financiële stabiliteit.

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 de reeds doorgevoerde en geplande hervormingen en kan in die zin beschouwd worden als ondersteuning van het huidige kabinetsbeleid. Met het totaal aan maatregelen op de koop- en huurmarkt wordt gewerkt aan een beter werkende en evenwichtigere woningmarkt. Het kabinet is van mening dat de woningmarkt nu gebaat is bij rust. Verder ingrijpen geeft onzekerheid met een mogelijk negatief effect op de financiële positie en de consumptie van huishoudens. Om die reden is het kabinet niet van plan om de hypotheekrenteaf trek verder te beperken of het geplande transitiepad te versnellen.

Het kabinet neemt op de koopmarkt omvangrijke maatregelen om de hoge schulden en daaraan gekoppelde risico's voor huishoudens en banken te beperken. Sinds 1 januari 2013 is het recht op hypotheekrenteaf trek voor nieuwe leningen gekoppeld aan de voorwaarde dat de lening in maximaal 30 jaar volledig en gedurende de looptijd tenminste annuïtair wordt afgelost. Bovendien wordt vanaf 2014 het maximale aftrektarief voor kosten van eigenwoningsschulden in de inkomstenbelasting stapsgewijs teruggebracht van 52 naar 38 procent, waarbij de opbrengsten naar de burger worden teruggesluisd via de loon- en inkomstenbelasting. Tevens wordt de maximale *loan-to-value* (LTV) -de hoogte van de lening – verhouding tot de waarde van de woning – geleidelijk afgebouwd naar 100 procent in 2018. Bij robuust herstel van de woningmarkt zal het kabinet met nadere voorstellen komen over de uiteindelijke LTV-ratio en het verdere afbouwpad daartoe na 2018. Het kabinet kiest heel bewust voor een evenwichtige balans tussen enerzijds het tempo van de aanpassing van de fiscale behandeling en anderzijds de stabiliteit op de woningmarkt en de inkomenspositie van huishoudens.

Ook op de huurmarkt worden belangrijke hervormingen doorgevoerd om de werking van de huurmarkt en de allocatie van sociale huurwoningen te verbeteren. Het kabinet heeft per 1 juli 2013 boveninflatoire huurverhogingen mogelijk gemaakt afhankelijk van het inkomen. Hiermee wordt beoogd de doorstroming te bevorderen waardoor meer ruimte ontstaat voor de daadwerkelijke doelgroep. Lage inkomens worden in belangrijke mate voor de huurstijging gecompenseerd via de huurtoeslag. Daarmee blijft de betaalbaarheid van sociale huisvesting geborgd. Ook wordt het woningwaarderingssysteem (WWS) voor de vaststelling van de maximale huurprijs aangepast en voor een deel gebaseerd op de WOZ-waarde van de woning. Zo wordt bereikt dat de lokale marktsituatie wordt meegewogen in de woningwaardering. Op dit moment wordt deze systematiek uitgewerkt. Invoering is per medio 2015 voorzien. Tot slot neemt het kabinet verschillende maatregelen om meer ruimte te creëren voor investeringen in het geliberaliseerde deel van de huurmarkt. Er is wetgeving in voorbereiding die woningcorporaties verplicht om hun DAEB-activiteiten en niet-DAEB activiteiten te scheiden². Hiermee wordt het maatschappelijk vermogen geborgd en ontstaat een meer gelijk speelveld in het commerciële segment van de huurmarkt. Daarnaast heeft het kabinet de regels voor de verkoop van corporatiewoningen aan private partijen versoepeld.

² DAEB staat voor Diensten van Algemeen Economisch Belang

Pensioenen en zorg

De derde aanbeveling is gericht op het implementeren van de hervorming van het tweede pijler pensioen en de hervorming in de langdurige zorg. De Commissie wijst daarbij met name op het belang van een goede inter- en intra-generationale risicodeling bij pensioenen en op de noodzaak om de inzetbaarheid van oudere werknemers te versterken. De aanbeveling is een steun in de rug bij het implementeren van de ambitieuze hervormingen die zijn afgesproken met breed draagvlak, zoals het pensioenakkoord en de zorgakkoorden.

Voor wat betreft de hervorming van pensioenen neemt het kabinet reeds diverse maatregelen. De AOW-gerechtigde leeftijd (eerste pijler) wordt sinds 2013 stapsgewijs verhoogd naar 67 jaar, waarna deze wordt gekoppeld aan de levensverwachting. In de tweede pijler is de pensioenrichtleeftijd reeds verhoogd naar 67 jaar en wordt vanaf 2015 gekoppeld aan de levensverwachting. Vanaf 1 januari 2015 zal het fiscaal gefaciliteerde opbouwpercentage voor tweedepijlerpensioen (het zogenaamde Witteveenkader) verder worden verlaagd naar 1,875 procent (voor de gebruikelijke middelloonregelingen). Doordat de pensioenleeftijd stijgt, hoeft er per jaar minder pensioen te worden opgebouwd. Dit heeft ook een direct positief effect op de inkomenspositie van werkenden. Voorkomen moet worden dat aanspraken en rechten disproportioneel neerslaan bij individuen of groepen belanghebbenden (bijvoorbeeld bij bepaalde generaties). Het wetsvoorstel aanpassing Financieel Toetsingskader, dat voor de zomer naar de Tweede Kamer wordt gestuurd, zorgt voor een betere borging van het pensioenvermogen en resulteert in een evenwichtig beeld voor de generatie-effecten. Tevens initieert het kabinet een maatschappelijke toekomstdiscussie over onze pensioenen, waarbij de generatie-aspecten een belangrijk element vormen.

De Commissie merkt terecht op dat werkgelegenheid onder ouderen ook versterkt moet worden. Hoewel Nederland op dit gebied reeds goed scoort – het participatiecijfer onder ouderen neemt toe en in 2013 steeg de gemiddelde effectieve uittreedleeftijd tot 63,9 jaar – blijft de werkhervattingkans onder deze groep voor dit kabinet een belangrijk punt van aandacht. Zowel de structurele hervormingen op de arbeidsmarkt, zoals voorzien in de Wet werk en zekerheid, als gerichte inzet via de sectorplannen, de mobiliteitsbonus en de re-integratieprogramma's van het UWV moeten eraan bijdragen dat de inzetbaarheid van oudere werknemers verder verbetert.

De commissieaanbeveling ten aanzien van de hervorming van de langdurige zorg ondersteunt het ingezette beleid. De aanbevelingen van de Commissie om aandacht te besteden aan de kwaliteit, de toegang en de monitoring zijn integraal onderdeel van de kabinetsvoornemens. Door de implementatie van de voorgenomen hervormingen wordt de langdurige zorg meer op maat gesneden én goedkoper. Dit levert een structurele besparing op van ongeveer 3,5 miljard euro waardoor de uitgaven aan langdurige zorg in deze kabinetsperiode naar verwachting gelijk blijven.

Verhogen van de arbeidsparticipatie

De vierde aanbeveling is gericht op het verhogen van de arbeidsparticipatie, onder meer door de implementatie van de hervorming van het ontslagrecht en de werkloosheidswet. Het kabinet onderschrijft deze aanbeveling. Het kabinetsbeleid richt zich op het bevorderen van de werkgelegenheid en het stimuleren van arbeidsparticipatie door het verder activerend maken van de sociale zekerheid en door werk lonender te maken. Dit gebeurt via de Participatiewet, de Wet werk en zekerheid en

de hervorming van de kindregelingen. Ook de verhoging van de arbeidskorting draagt er voor lagere en middeninkomens aan bij dat werken meer lonend wordt en zorgt voor een evenwichtige inkomensverdeling. Het kabinet zal de arbeidskorting de komende jaren verder verhogen. Het kabinet zet ook in op het verder versterken van de economische zelfstandigheid van vrouwen en het verhogen van de arbeidsparticipatie van niet-werkende of minstverdienende partners, die nu vaak in deeltijd werken. In dit kader worden er regionale afspraken gemaakt met werkgevers, gemeenten en andere stakeholders om de arbeidsparticipatie en arbeidsduur van vrouwen te vergroten. Ook de hervorming van de kindregelingen en verhoging van de arbeidskorting zullen hieraan bijdragen. Bovendien wil het kabinet de werking van de arbeidsmarkt verbeteren door de combinatie arbeid en zorg beter te faciliteren. Het kabinetsvoorstel om de verlofregelingen te moderniseren draagt hieraan bij. Ook bevordert het kabinet het maken van maatwerkafspraken tussen werkgevers en werknemers over de combinatie van werk met mantelzorgtaken in de privésfeer.

Het kabinet neemt kennis van de opvattingen van de Commissie over loonvorming in Nederland. De Commissie pleit voor meer loondifferentiatie tussen subsectoren. Het kabinet benadrukt dat loonvorming primair de verantwoordelijkheid is van de sociale partners en dat zij daarbij gebruik (kunnen) maken van het bestaande institutionele kader. Het kabinet gaat met werkgevers en werknemers in gesprek over de vraag in hoeverre meer loondifferentiatie mogelijk en wenselijk is.

Aanbevelingen EU-breed

De Commissie benoemt met de landenspecifieke aanbevelingen voor alle EU-lidstaten ambitieuze beleidsuitdagingen. De aanbevelingen reflecteren het voorzichtige economische herstel in de EU en hebben aandacht voor de stappen die lidstaten in de afgelopen jaren hebben gezet om hun begroting op orde te brengen en hun economie te versterken, bijvoorbeeld via hervormingen van pensioenstelsels, arbeidsmarkten en ondernemersklimaat. Om het voorzichtige economische herstel te versterken, is het volgens de Commissie van belang dat lidstaten ambitie behouden in het doorvoeren van hervormingen en het op orde brengen van hun overheidsfinanciën. Lidstaten staan hierbij in sommige gevallen voor vergelijkbare uitdagingen, waardoor het uitwisselen van best practices bij kan dragen aan een beter economisch beleid in de EU. De Commissie heeft dergelijke grensoverschrijdende thema's benoemd in de aanbeveling voor de eurozone als geheel. Hierin beveelt de Commissie aan om de implementatie van structurele hervormingen te bevorderen, houdbare en groeivriendelijke overheidsfinanciën te verzekeren en de bankensector en de financiering van de reële economie te versterken. Daarnaast beveelt de Commissie aan om de Economische en Monetaire Unie te verdiepen. Het kabinet kan zich ten algemene goed vinden in de aanbevelingen voor EU-lidstaten en de eurozone als geheel. Met deze aanbevelingen wordt beleid gestimuleerd dat zal bijdragen aan het herstel van groei en werkgelegenheid in de EU.

Ook kan het kabinet zich goed vinden in de voorstellen van de Commissie in het kader van het SGP. Nederland heeft er in Europa steeds op aangedrongen dat lidstaten de overheidsfinanciën op orde houden en zich aan afspraken houden. Een versterkt SGP is in het belang van Nederland en maakt het voor alle landen makkelijker om bij een onverhoopte economische neergang klappen op te vangen. Alle landen met een deadline in 2013 of 2014 in hun buitensporigtekortprocedure voldoen aan de gestelde vereisten en kunnen daarmee dit voorjaar worden ontslagen

uit de buitensporigtekortprocedure (met uitzondering van Malta). De versterkte Europese begrotingsregels leveren daarmee concreet resultaat op.

Landen met een deadline in 2015 (of later) ten aanzien van de buitensporigtekortprocedure worden door de Commissie aangespoord om – waar nodig – additionele maatregelen te nemen. Dit betekent ook dat nader gemonitord moet worden of deze maatregelen ook daadwerkelijk genomen worden. Voor de Eurozone zal dit concreet vorm krijgen door de bespreking van alle conceptbegrotingen («Draft Budgetary Plans») in de Eurogroep van waarschijnlijk eind november. Dan zal kunnen worden getoetst of lidstaten voldoen aan de gestelde vereisten van het SGP. De versterkte Europese begrotingsregels kijken op deze manier niet alleen terug, maar sporen lidstaten ook aan om de benodigde maatregelen op te nemen in de in te dienen begrotingen in het najaar.

De vooruitgang die lidstaten boeken in het terugdringen van hun overheidstekorten en de ambitieuze aanbevelingen die de Commissie voorstelt, tonen aan dat het Europees Semester zijn vruchten begint af te werpen. Verstandig economisch en budgettair beleid wordt via het Europees Semester gestimuleerd. Het kabinet is verheugd over deze ontwikkeling en onderschrijft het belang van naleving van de Europese economische en budgettaire afspraken en het doorvoeren van structurele hervormingen, ook via de implementatie van landenspecifieke aanbevelingen.