

Versie MR 18 november 2010

Concept
Nationaal Hervormingsprogramma
2010
Nederland

1. Introductie

1.1 Inhoud concept Nationaal Hervormingsprogramma

De Europese Raad heeft in juni 2010 de Europa 2020 Strategie vastgesteld; de nieuwe langetermijnstrategie van de Europese Unie voor slimme, duurzame en inclusieve groei en werkgelegenheid. Net als zijn voorganger, de Lissabonstrategie, heeft de Europa 2020 Strategie een looptijd van 10 jaar. In 2011 gaat het proces van economische coördinatie onder deze strategie van start. In januari 2011 zal de Europese Commissie een horizontale studie van economische ontwikkelingen in de EU presenteren (Annual Growth Survey), waarna de Europese Raad in het voorjaar 2011 op basis van deze studie algemene richting zal geven voor beleidsontwikkeling op Europees en nationaal niveau. In april 2011 zullen lidstaten vervolgens de Nationale Hervormingsprogramma's (NHP) onder de Europa 2020 Strategie evenals de Stabiliteits- en Convergenceprogramma's (SCP's) onder het Stabiliteits- en Groeipact opstellen. Dit proces in de eerste helft van het jaar wordt het Europees semester genoemd.

Om een vliegende start te maken met de Europa 2020 Strategie heeft de Europese Commissie de Europese lidstaten verzocht in 2010 reeds een concept NHP aan te leveren. De Europese Commissie benadrukt het voorlopige karakter van dit eerste concept NHP en geeft aan op dit moment nog geen volledig rapport te verwachten. Conform de wensen van de Europese Commissie omvat dit document een macro-economisch scenario voor de komende jaren, (waar vastgesteld) de Nederlandse inzet op de hoofddoelen van de Europa 2020 Strategie, de belangrijkste knelpunten voor groei en de belangrijkste beleidsvoornemens van het kabinet op deze terreinen.

De vijf Europese hoofddoelen voor de strategie zoals vastgesteld door de Europese Raad in juni 2010 zijn:

- Een verhoging van de arbeidsparticipatie van 69% naar 75%;
- Een verhoging van de R&D uitgaven van 1,9% naar 3% van het BBP;
- De 20/20/20 doelstellingen op het gebied van energie en klimaat: CO₂ uitstoot, duurzame energie, energie efficiëntie;
- Een verlaging van het percentage vroegtijdig schoolverlaters naar 10% en een verhoging van het percentage van 30-34 jarigen met een tertiaire opleiding naar 40%;
- Het aantal mensen dat uitgesloten of arm is met ten minste 20 miljoen personen te reduceren in 2020.

Realisatie van deze doelstellingen vraagt om het op korte termijn aanpakken van structurele zwakheden in Europese economieën. In dit kader heeft de Raad op 8 juni 2010 voor iedere lidstaat een aantal knelpunten voor groei vastgesteld. Voor Nederland betreffen deze:

- Het verzekeren van de lange termijn houdbaarheid van de overheidsfinanciën;
- Het verzekeren van een goed functionerende en stabiele financiële sector;
- Het versterken van de determinanten van de binnenlandse vraag;
- Het verzekeren van het volledig gebruik van het arbeidspotentieel;
- Het bevorderen van innovatie (met name private R&D).

1.2 Ambities van het kabinet

Op 14 oktober 2010 is het kabinet van VVD en CDA aangetreden. De beleidsvoornemens zijn gepresenteerd in het regeerakkoord "Vrijheid en Verantwoordelijkheid". Dit regeerakkoord is voor de periode 2011 – 2015.

Versterking van het concurrentievermogen van de Nederlandse economie is essentieel. Nederland beschikt over een goede uitgangspositie door bedrijven en sectoren die wereldwijd opereren en exporteren, een gunstige ligging en vestigingsklimaat en een goed opgeleide beroepsbevolking. De ambitie is deze positie voor de toekomst te verzekeren, uit te breiden en te versterken. De overheid geeft hier richting aan door een faciliterend en stimulerend beleid op het gebied van infrastructuur, onderwijs, arbeidsmarkt, belastingen en regeldruk. Ook voert de overheid een gericht beleid ter bevordering van innovatie en ondernemerschap. Daarnaast zijn gezonde overheidsfinanciën hiervoor van groot belang. Door de vergrijzing, de kredietcrisis en de Europese schuldencrisis is het saneren van de overheidsfinanciën een harde noodzaak. Het kabinet streeft

ernaar in 2015 uitzicht op begrotingsevenwicht te hebben. Het kabinet stelt een ambitieus pakket van maatregelen voor dat de lange termijn houdbaarheid van de overheidsfinanciën fors verbetert en de economie versterkt.

Dit concept NHP weerspiegelt de ambities van het kabinet op het gebied van de in paragraaf 1.1 genoemde doelen en bottlenecks als neergelegd in het regeerakkoord. Het regeerakkoord bevat voor de doelen op het gebied van CO₂ uitstoot, duurzame energie en voortijdige schoolverlaters een nationale vertaalslag. Voor de Europese doelen op het gebied van arbeidsparticipatie, R&D, energie efficiëntie, tertiair onderwijs en sociale inclusie zijn de nationale doelstellingen vooralsnog kwalitatief van aard. In het eerste NHP in 2011 zullen de ambities van het kabinet beleidsmatig nader worden uitgewerkt, waarbij tevens nader zal worden ingegaan op de wijze waarop het kabinet deze, in samenwerking met decentrale overheden en sociale partners, zal gaan implementeren.

1.3 In samenwerking met decentrale overheden en sociale partners

Met het oog op het realiseren van de Europa 2020 doelstellingen is niet alleen inzet nodig van de Rijksoverheid. Ook sociale partners en decentrale overheden leveren een belangrijke bijdrage. Deze partijen zijn daarom – evenals andere jaren – geconsulteerd bij het opstellen van dit concept NHP. Bovendien hebben de decentrale overheden en de sociale partners onder eigen verantwoordelijkheid separate documenten opgesteld ten behoeve van de strategie.

1.4 Hoofdstukindeling

Na een korte schets van de macro-economische vooruitzichten in hoofdstuk 2, komen in de vijf daarop volgende hoofdstukken de thema's financieel en macro-economisch beleid, arbeidsmarkt, innovatie, energie en klimaat en onderwijs aan bod. De betreffende bottlenecks, nationale doelen en het beleid om deze doelen te bereiken worden per thema behandeld.

2. Macro-economische vooruitzichten

2.1 Economische vooruitzichten op de korte termijn¹

Na de klap van de diepe recessie van eind 2008 en 2009, krabbelt de Nederlandse economie sinds het derde kwartaal van 2009 voorzichtig uit het dal. In 2010 wordt een groei van 1¾% verwacht, in 2011 een groei van 1½%. In lijn met het open karakter van de Nederlandse economie komt de toename van het Bruto Binnenlands Product (BBP) bijna volledig voor rekening van de uitvoer. De groei van de relevante wereldhandel bedraagt in 2010 naar verwachting 9%, in 2011 5¼%. Het Nederlandse bedrijfsleven voert in 2010 12¾% meer goederen uit dan vorig jaar, voor binnenslands geproduceerde goederen is dat 8¼% en voor wederuitvoer 16¾%. In 2011 komt de totale groei van de goederenexport uit op 7½%. Het werkloosheidspercentage komt naar verwachting in zowel 2010 als 2011 uit op 5½%. Gemiddeld bedraagt de inflatie naar verwachting 1¼% in 2010 en 1½% in 2011. De contractloonstijging in de marktsector reageert met enige vertraging op de werkloosheid en vlakkt naar verwachting af naar 1% in 2010 en neemt daarna weer toe tot 1½% in 2011.

Dat de weg naar economisch herstel is ingezet, is tevens zichtbaar in de toenemende benutting van de bestaande productiecapaciteit. Wel ligt deze momenteel nog altijd beduidend lager dan voor de crisis. Door de voortgaande stijging van de winstgevendheid en het verdere conjuncturele herstel nemen de bedrijfsinvesteringen in 2011 naar verwachting beperkt toe, namelijk met 2¾%. Gezien het feit dat veel investeringengoederen in het buitenland gekocht worden, moet echter nog geen substantiële BBP-bijdrage van de bedrijfsinvesteringen verwacht worden. In 2011 betreft de geraamde consumptiegroei ¾%.

De onzekerheden rondom de gepresenteerde economische verwachtingen blijven onverminderd groot. Belangrijk neerwaarts risico is toenemende onrust op de financiële markten in verband met de kwetsbaarheid van de financiële sector of de Europese schuldencrisis. Dit kan doorwerken op de kredietverlening en op het vertrouwen van consumenten en producenten. Wel staan hier opwaarts risico's tegenover. Zo zou het herstel van de wereldeconomie en in het bijzonder van Duitsland, de belangrijkste handelspartner van exporterend Nederland, op korte termijn wat sterker kunnen zijn dan waar bij de ramingen rekening mee is gehouden. Ook zouden onder invloed van sneller herstellend vertrouwen private bestedingen hoger kunnen uitvallen en daarmee de vraaguitval vanuit de overheid als gevolg van de noodzakelijke consolidatieslag een groter tegenwicht bieden.

2.2 Economische vooruitzichten op de middellange termijn²

Als onafhankelijke basis voor het Nationaal Hervormingsprogramma en het Stabiliteitsprogramma worden van oudsher de middellange termijn ramingen van het CPB gebruikt. Voor de komende kabinetsperiode (2011-2015) verwacht het CPB een gemiddelde BBP-groei van 1¼%. Hierbij is rekening gehouden met de maatregelen uit het regeerakkoord van het kabinet. De geraamde feitelijke groei is de som van de gemiddelde potentiële groei en van een beperkte inhaalgroei. De raming voor de gemiddelde potentiële groei is lager dan voor eerdere kabinetsperiodes. Dit als gevolg van demografische ontwikkelingen (vergrijzing, kleine toename arbeidsaanbod, o.a. als gevolg van minder sterke toename participatie van vrouwen), een toename van de partiële evenwichtswerkloosheid en een lagere productiviteitsgroei. Er is echter per saldo nauwelijks blijvende invloed van de crisis op de geraamde toekomstige groei. Het BBP niveau is wél blijvend beïnvloed door de crisis. Sinds het begin van de crisis zijn de consumptie, de investeringen en de export fors gedaald, waardoor de feitelijke productie ver achterblijft bij eerdere verwachtingen. Dit verlies in niveau bedraagt zo'n 5% BBP en wordt de komende kabinetsperiode nauwelijks goedge maakt. De totale inhaalgroei in 2011 - 2015 is slechts ½% BBP.

¹ Nota bene: de gepresenteerde ramingen voor de korte termijn zijn afkomstig uit de "Macro Economische Verkenning 2011" van het Centraal Planbureau (CPB). Het CPB heeft hierbij rekening gehouden met de besluitvorming van het demissionaire kabinet Balkenende IV zoals uiteengezet in de Miljoenennota. Nog geen rekening is gehouden met de besluitvorming en economische effecten van het kabinet Rutte. Zie hiervoor de toelichting onder de middellange termijn (paragraaf 2.2).

² De cijfers in deze paragraaf over de middellange termijn zijn gebaseerd op de CPB-analyse van het financieel kader van het regeerakkoord.

Tabel 1: Kerncijfers ramingen middellange termijn (gemiddelde groei per jaar, %, tenzij anders vermeld)

	Basispad	Effecten regeerakkoord	
		2011-2015 (mutatie in %-punten)	Basis plus regeerakkoord
BBP	1¾	-0,4	1¼
Consumptieprijs	1¾	0,2	2
Werkloosheid (niveau in % beroepsbevolking)	5¼	1,4	6¾
Arbeidsaanbod (niveau personen)	¼	-0,1	0
Contractloon marktsector	2½	0	2¼
Particuliere consumptie	1½	-0,7	¾
Overheidsconsumptie	¼	-0,1	0
Mediane koopkracht	¼	-½	-¼

Het groeiverlies op middellange termijn van gecumuleerd 2%, dat volgens het CPB optreedt als gevolg van de lagere bestedingen die gepaard gaan met de consolidatiemaatregelen uit het regeerakkoord, wordt in de jaren na 2015 weer ingehaald. Op lange termijn zorgen de hervormingen uit het regeerakkoord voor een positief effect op de groei en dragen bij aan de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Zo vergroten de maatregelen de werkgelegenheid met 1,1% ten opzichte van het basispad. Vooral fiscale maatregelen en maatregelen voor onderwijs leveren op de lange termijn meer werkgelegenheid op. Tijdens de kabinetsperiode hebben de maatregelen een negatief effect. De werkloosheid stijgt in de scenarioperiode naar verwachting met 1,4 procentpunt en komt in 2015 uit op 6¾%. Dat is een beeld dat past bij eerdere ervaringen met financiële crises en de daarop volgende consolidatie van de overheidsfinanciën, zij het dat de stijging van de werkloosheid in Nederland in internationaal en historisch perspectief erg meevalt. De werkgelegenheid in de marktsector is stabiel, stijgt fors met 2¾ per jaar in de zorgsector en neemt bij de overheid met 2% per jaar af door bezuinigingsmaatregelen in 2011 en overig reeds ingezet beleid. De mediane koopkracht daalt in de komende kabinetsperiode met gemiddeld ¼% per jaar. De koopkracht van werknemers blijft in doorsnee ongewijzigd; die van uitkeringsgerechtigden (-½% per jaar) en van 65-plussers (-½% per jaar) neemt in doorsnee af. De consumptieprijs stijgt gemiddeld 2% per jaar. In tabel 1 wordt voor enkele kernvariabelen aangegeven wat het effect is van het regeerakkoord ten opzichte van het 'beleidsarme' middellange termijn pad voor de periode 2011-2015. De laatste kolom geeft het middellange termijn gemiddelde weer, niet de gevolgen van het regeerakkoord.

Als gevolg van de budgettaire consolidatie zoals vastgelegd in het regeerakkoord zal het tekort op de begroting de komende jaren geleidelijk teruglopen. Het geraamde EMU-saldo loopt in procenten van het BBP terug van 4,0% in 2011 tot 0,9% in 2015. De EMU-schuld loopt tot 2012 nog licht op tot een maximum van 67,1% van het BBP om vervolgens te dalen tot 64,8% in 2015 (zie tabel 2).

Tabel 2: Budgettaire ramingen 2011-2015 (in miljarden euro's tenzij anders vermeld)³

	2011	2012	2013	2014	2015
EMU-saldo centrale overheid	-20,0	-13,2	-8,2	-6,9	-4,6
EMU-saldo lokale overheden	-4,6	-4,1	-3,3	-2,7	-1,7
Feitelijk EMU-saldo	-24,6	-17,3	-11,5	-9,6	-6,3
Feitelijk EMU-saldo (in % bbp)	-4,0	-2,7	-1,8	-1,4	-0,9
EMU-schuld (in % bbp)	66,1	67,1	66,9	66,0	64,8

³ Cijfers komen uit de Startnota, gepubliceerd op 9 november, die de vertaling van financiële afspraken uit het regeerakkoord bevat.

3. Financieel en macro-economisch beleid

3.1 Nederlandse knelpunten van macro-economische en financiële aard

De Raad heeft voor Nederland op dit terrein de volgende knelpunten vastgesteld:

- Het verzekeren van de lange termijn houdbaarheid van de overheidsfinanciën in het kader van de vergrijzing.
- Het verzekeren van een goed functionerende en stabiele financiële sector die in staat is zijn rol als financiële intermediair ten behoeve van de reële economie te vervullen.
- Het versterken van de determinanten van de binnenlandse vraag.

3.2 Beleid gericht op het adresseren van de knelpunten

Herstel van de lange termijn houdbaarheid van de overheidsfinanciën

Het Nederlandse houdbaarheidstekort wordt geschat op 4½% BBP. Dit komt overeen met 29 miljard euro⁴. Het terugbrengen van het EMU-tekort in de komende jaren is een noodzakelijke stap om de overheidsfinanciën weer houdbaar te maken. Het kabinet beschouwt het verbeteren van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën als één van zijn prioriteiten, onder andere in het kader van de aankomende onafwendbare vergrijzingsdruk. Het kabinet zet dan ook grote stappen om de houdbaarheid te verbeteren.

De belangrijkste bijdrage die het kabinet levert aan de houdbaarheid is het ombuigingspakket van 18 miljard euro in 2015. Een deel van de ombuigingen uit het ombuigingspakket groeit na 2015 nog door, waardoor de structurele besparing hoger uitvalt. Belangrijke onderdelen van dit pakket zijn het snijden in taken en subsidies van de overheid en verminderen van de bestuurlijke drukte door een heldere toedeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden (7,5 miljard euro). Ook vloeien significante besparingen voort uit ombuigingen op het gebied van inkomensoverdrachten (4,3 miljard euro). Daarnaast heeft het kabinet besloten de AOW-leeftijd te verhogen naar 66 jaar, in 2020. Dit draagt voor 0,3% BBP - 2 miljard euro - bij aan het verbeteren van de houdbaarheid. Ook verbetert het akkoord op lange termijn de werkgelegenheid. Dit komt onder andere door fiscale maatregelen die worden genomen en door een aantal onderwijsmaatregelen. Dit is goed voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën, omdat de belastingbasis groter wordt. De bijdrage aan de houdbaarheid is 0,3% BBP, oftewel zo'n 2 miljard euro houdbaarheidsverbetering. Tot slot werkt echter een aantal punten ook de andere kant op. Bij wijze van voorbeeld: het kabinet trekt meer geld uit voor de AWBZ, maar omdat de AWBZ meegroeit met de vergrijzing, kost dat op lange termijn meer geld extra dan wat voor 2015 is ingeboekt. Er zit zo'n 3 miljard euro verlies aan houdbaarheid in het akkoord. Per saldo verbetert dit pakket de houdbaarheid met 24 miljard euro. De opgave is 29 miljard. Het kabinet lost dus meer dan 80% van het houdbaarheidsprobleem op in één kabinetsperiode.

Een stabiele financiële sector

De crisis heeft de Nederlandse economie en de financiële sector in het bijzonder een harde klap toegebracht. Om de stabiliteit van de financiële sector te waarborgen heeft de overheid, in lijn met andere (eurozone) lidstaten, maatregelen genomen. Zo werd kapitaal verstrekt aan financiële instellingen en werden er garanties uitgegeven om de liquiditeit op peil te houden en krapte op de kredietmarkt te voorkomen. In het heetst van de crisis heeft de Nederlandse Staat delen van financiële instellingen overgenomen en kapitaalinjecties gepleegd. Tegelijkertijd heeft de overheid een garantieregeling met een budget van 200 miljard euro in het leven geroepen om interbancaire leningen te garanderen. Daarnaast werd de kredietverlening aan het MKB gestimuleerd middels het afgeven van garanties op bancaire leningen. Het consumentenvertrouwen werd versterkt door de garantie voor spaartegoeden te verhogen van ongeveer 38.000 tot 100.000 euro. Tenslotte is de nationale hypotheekgarantie voor nieuw afgesloten hypotheekleningen door consumenten verhoogd van 265.000 tot 350.000 euro tot midden 2011.

De eerste stappen naar hervormingen van financiële regelgeving werden gezet bij het uitbreken van de crisis, zowel op nationaal als internationaal niveau. De rode draad door alle initiatieven was

⁴ Economische Verkenning 2011-2015 van het CPB uit maart 2010

om de maatschappij te behoeden voor kosten van mogelijke toekomstige financiële crises. Er zijn verscheidene hervormingspakketten geïntroduceerd. Zo zijn, onder andere, kapitaal- en liquiditeitsvereisten voor banken aangescherpt middels het Basel Comité, zijn beloningsstructuren aangepast (de Nederlandse bancaire sector behoorde tot de eersten die zichzelf middels zelfregulering strenge vereisten hebben opgelegd), wordt er gewerkt aan een juridisch crisisinstrumentarium en is op G20 niveau een veelomvattend pakket aangenomen dat systeem relevante financiële instellingen adresseert. Op macro prudentieel niveau zijn Europees overkoepelende instituties opgezet (European Systemic Risk Board) en zijn er afspraken gemaakt om het financiële systeem als geheel te reguleren. Tezamen hebben deze hervormingen tot doel de regelgeving en het toezicht te verbeteren op zowel micro- als macro prudentieel niveau.

De Nederlandse overheid heeft al deze inspanningen en initiatieven ondersteund en zal dit blijven doen middels een actieve participatie in alle discussies en gremia. Ten aanzien van de exit strategie van de Nederlandse overheid hanteert het kabinet het uitgangspunt dat de kapitaalinvesteringen dienen te worden terugverdiend. De Nederlandse Staat is uiteindelijk geëngageerd aan terugtrekking uit de financiële sector en zal hiertoe de nodige voorbereidingen treffen. De finale beslissing en de wijze en tempo van uitvoering liggen bij de Minister van Financiën en zullen afhangen van marktcondities, het ontwikkelingsniveau van de bank, de verwachte opbrengst en de stabiliteit van de financiële sector.

Het versterken van de binnenlandse vraag

Nederland heeft al decennia een nationaal spaaroverschot. Tot eind jaren negentig was dit spaaroverschot voornamelijk gealloceerd bij huishoudens. Onderzoek van de Nederlandsche Bank heeft echter uitgewezen dat dit spaaroverschot het afgelopen decennium vooral is terug te voeren op een spaaroverschot van Nederlandse niet-financiële bedrijven. Dit wijkt af van de situatie in het eurogebied als geheel, waar spaaroverschotten gemiddeld zijn gealloceerd bij huishoudens en niet-financiële bedrijven een investeringsoverschot kennen. In Nederland verminderden in deze periode niet-financiële bedrijven hun leningen, bouwden deposito's op en vergrootten aandelen en overige deelnemingen in het buitenland. De achterliggende redenen voor deze ontwikkelingen dienen nader te worden onderzocht.

4. Arbeidsmarkt

4.1 Doelen

EU-doelen

Voor de EU als geheel zijn de volgende doelen vastgesteld:

- Een verhoging van de arbeidsparticipatie van 69% naar 75%.
- Het aantal mensen dat uitgesloten of arm is met ten minste 20 miljoen personen te reduceren in 2020.

Nationale doelen

Het kabinet heeft de ambitie om de arbeidsparticipatie te verhogen en wil dat iedereen zoveel mogelijk en naar vermogen participeert. Het regeerakkoord laat zich niet uit over een Nederlandse participatiedoelstelling. Ook kent het regeerakkoord geen Nederlandse armoededoelstelling.

4.2 Knelpunt Nederland

De Raad heeft voor Nederland op dit terrein het volgende knelpunt vastgesteld:

Het verzekeren van het volledig gebruik van het arbeidspotentieel.

Het totale aantal gewerkte uren per werkende in Nederland is een van de laagste in de EU, deels het gevolg van negatieve financiële prikkels om meer uren te werken.

4.3 Beleid gericht op het bereiken van de doelen en het adresseren van het knelpunt

Nederland kent een relatief hoge participatiegraad vergeleken met andere Europese lidstaten. Nederland is echter ook koploper als het gaat om werken in deeltijd, zowel onder mannen als vrouwen. Kijken we naar arbeidsparticipatie in voltijdsequivalenten (FTE) dan is Nederland een middenmoter. De Europese Commissie ziet de negatieve financiële prikkels als oorzaak voor het relatief lage aantal totaal gewerkte uren. Zowel vanuit historisch als vanuit internationaal perspectief lijkt de Nederlandse arbeidsmarkt gematigd te hebben gereageerd op de crisis. Gedurende de crisis heeft het vorige kabinet vooral getracht om de groei van de werkloosheid te beperken. Het kabinet kijkt naar de uitdagingen die de arbeidsmarkt te wachten staat - waaronder de krimpende beroepsbevolking - en neemt maatregelen ter verhoging van de arbeidsparticipatie.

Arbeidsmarktbeleid

De toekomstige krapte op de arbeidsmarkt, in combinatie met de toegenomen economische dynamiek, vraagt om mobiliteit en weerbaarheid van mensen op de arbeidsmarkt. Dit betekent enerzijds dat mensen langer en goed inzetbaar moeten zijn. Anderzijds betekent dit dat de arbeidsmarkt zich moet aanpassen zodat het voor mensen mogelijk wordt om (meer) te werken, om grote personeelstekorten te voorkomen. Het kabinet wil mensen in staat stellen een goede balans te vinden tussen betaald werk, zorgtaken, vrijwilligerswerk, scholing en vrije tijd. Een werkelijke verhoging van de arbeidsparticipatie kan alleen worden bereikt als er genoeg mogelijkheden zijn om werk op flexibele wijze te combineren met andere activiteiten. Bovendien is het kabinet van mening dat arbeid lonend moet zijn.

Om de krapte op de arbeidsmarkt in de toekomst te voorkomen zijn een aantal maatregelen voorzien om het aanbod van arbeid te stimuleren:

- De AOW-leeftijd verhogen naar 66 jaar (en een voorstel doen om de AOW-leeftijd op termijn te koppelen aan de levensverwachting).
- Tegengaan van belemmeringen voor thuis- en telewerken.
- Vitaliteitsregeling: de levensloop regeling en het spaarloon worden geïntegreerd tot een regeling die ondersteunt in zorgtaken, in het volgen van scholing, het opzetten van een eigen bedrijf, demotie of deeltijdpensioen.
- Beperken vrijstelling van sollicitatieplicht voor alleenstaande ouders met kinderen tot 5 jaar.
- De premiekorting voor werkgevers die oudere werklozen in dienst nemen en ouderen in dienst houden, wordt gehandhaafd.
- Het kabinet bevordert de emancipatie.

- Het kabinet wil bevorderen dat werkgevers en werknemers afspraken maken over scholing en langdurige inzetbaarheid. Hierdoor neemt de werkzekerheid van werknemers op een dynamische arbeidsmarkt toe.
- Hervorming van de Wet Sociale Werkvoorziening (WSW) en de Wajong. De Wet Werk en Bijstand (WWB), WSW en Wajong zullen gevormd worden tot één regeling voor de onderkant van de arbeidsmarkt. Het doel is om meer mensen te laten participeren op de arbeidsmarkt.
- Ook stelt het kabinet dat mensen niet afhankelijk mogen worden gemaakt van een uitkering. Voorkomen moet worden dat mensen te snel worden afgeschreven en permanent langs de kant staan. In de bijstand zal daarom een wettelijke plicht tot tegenprestatie naar vermogen komen.

Het kabinet streeft naar een sociaal akkoord met werkgevers en werknemers over maatregelen die nodig zijn uit de crisis te komen. Om het aanbod van arbeid beter te laten aansluiten op de vraag van arbeid, wil het kabinet verder waar mogelijk de oriëntatie in het onderwijs op ondernemerschap en arbeidsmarkt versterken door samenwerking met het bedrijfsleven.

Sociale inclusie en armoedebeleid zoals opgenomen in het regeerakkoord

Nederland heeft in Europa een relatief goede positie als het gaat om het aantal mensen in armoede en sociale uitsluiting. Om meer mensen bij de samenleving te betrekken ziet het kabinet deelname op de arbeidsmarkt als een belangrijk instrument. Het kabinet vindt het belangrijk dat zoveel mogelijk mensen op de arbeidsmarkt participeren. Het moet voorkomen worden dat mensen permanent langs de kant staan. Alle maatregelen ter bevordering van de arbeidsparticipatie zijn daarmee relevant voor het sociale inclusie en armoedebeleid.

De regelingen voor de onderkant van de arbeidsmarkt zijn de laatste jaren voortdurend toegenomen. Het kabinet wil toe naar één regeling die de WWB, Wajong en de WSW hervormt. Het doel is om meer mensen te laten participeren, budgetten gericht en effectiever in te zetten en dat decentralisatie van de financiële verantwoordelijkheid leidt tot kostenbesparing. Op lange termijn kan worden verwacht dat door decentralisering van de financiële verantwoordelijkheid geleidelijk aan minder mensen langs de kant staan.

5. Innovatie en onderzoek

5.1 Doel

EU-doel

Voor de EU als geheel is het volgende doel vastgesteld:

- Een verhoging van de R&D uitgaven van 1,9% naar 3% van het BBP.

Nationaal doel

Nederland heeft de ambitie om te behoren tot de top vijf van kenniseconomieën. Het regeerakkoord laat zich niet uit over een Nederlandse R&D doelstelling.

5.2 Knelpunt Nederland

De Raad heeft voor Nederland op dit terrein het volgende knelpunt vastgesteld:

Het bevorderen van de innovatie capaciteit om investeringen in en oriëntatie richting producten en diensten met een hoge toegevoegde waarde te ondersteunen.

Nederlandse private R&D en innovatie uitgaven zijn relatief laag. Dit kan een negatief effect hebben op de toekomstige economische groei en het concurrentievermogen van de Nederlandse economie. Aanpakken van dit knelpunt zal leiden tot positieve neveneffecten in de gehele economie.

5.3 Beleid gericht op het bereiken van het doel en het adresseren van het knelpunt

De R&D-uitgaven in Nederland bedroegen in 2009 1,84% van het BBP, waarvan 0,91% BBP een publieke financieringsbron had⁵ (inclusief Wet Bevordering Speur en Ontwikkelingswerk (WBSO)). Het innovatiebeleid bestaat conform de begroting 2011 (opgesteld door het vorige kabinet) uit een basispakket van generieke (hoofdzakelijk fiscale) instrumenten en een programmatisch pakket gericht op het versterken van innovatie in excellente gebieden. De publieke R&D-uitgaven lopen voor ongeveer 25% via dit innovatiebeleid. Toegepast onderzoek bij TNO, DLO en de Grote Technologische Instituten (MARIN, Deltares, NLR, ECN) beslaat ruwweg 10%. Het merendeel van de publieke R&D-uitgaven (65%) bestond voornamelijk uit uitgaven voor onderzoek dat uitgevoerd wordt bij hogere onderwijsinstellingen, hoofdzakelijk universiteiten en onderzoeksinstituten, zoals die van NWO en KNAW.

Het regeerakkoord impliceert een forse beleidswijziging voor het Nederlandse Innovatiebeleid: verantwoordelijkheden worden herschikt, budgetten worden omgebogen en verschoven en de koers van het beleid wordt veranderd. De contouren van de beleidswijzigingen in het regeerakkoord worden op dit moment verder uitgewerkt. In 2011 zal het kabinet (onder andere) het nieuwe innovatiebeleid vastleggen in een nota bedrijfslevenbeleid.

Contouren van het nieuwe Innovatie- en onderzoeksbeleid

Beleidsvoornemens uit het regeerakkoord met betrekking tot innovatie:

- Innovatiebeleid, de coördinatie hiervan en het loket voor innovatiemiddelen worden geconcentreerd bij het nieuwe ministerie van Economische Zaken, Landbouw & Innovatie - met inbegrip van de middelen waarover Onderwijs en andere ministeries thans beschikken - inclusief de zeggenschap over TNO, DLO en de Grote Technologische Instituten. De samenhang tussen wetenschap, toegepast onderzoek en innovatie wordt hiermee versterkt.
- Economische topgebieden krijgen prioriteit. Ter versterking van de Nederlandse concurrentiekracht krijgt het stimuleren van topgebieden een centrale plek in het economisch beleid. Het gaat daarbij om sectoren zoals water, voedsel, tuinbouw, high tech, life sciences, chemie, energie, logistiek en creatieve industrie. Nederland wil voor de economische topgebieden komen tot een integrale aanpak waarin alle relevante vestigings- en ondernemingscondities, waaronder regeldruk, woon- en leefklimaat, aanbestedingsbeleid,

⁵ Gebaseerd op (voorlopige) cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek, het overzicht Totale Onderzoek Financiering (TOF) van het Ministerie van OCW en WBSO-gegevens van het Ministerie van EL&I. Op de (publieke) R&D-uitgaven in 2009 is een opwaarts effect uitgeoefend door de tijdelijke crisis- en herstelmaatregelen ten behoeve van kennis en innovatie. In de EU-systematiek worden fiscale maatregelen tot nu toe niet tot de publieke R&D-uitgaven gerekend.

duurzaamheid, fiscaliteit, hoofdkantoren, bedrijventerreinen, onderzoek en innovatie, exportbevordering en financiering worden meegenomen. Hiervoor wordt een homogene groep gecreëerd voor economische topgebieden met bestaande middelen voor export, innovatie en internationaal ondernemen.

- Deels met het oog op budgettaire consolidatie vindt een verschuiving van innovatiesubsidies voor bedrijven naar generieke (fiscale) beleidsinstrumenten (WBSO en de vennootschapsbelasting) plaats. Tevens worden de Innovatie Prestatie Contracten en de kenniswerkersregeling ruimer uitgevoerd. Subsidies ter versterking van de positie van ondernemers en bedrijven worden vereenvoudigd, gestroomlijnd en gericht ingezet voor economische topgebieden. Innovatiesubsidies worden vertrekt via een revolverend fonds. Daarnaast zal ten behoeve van het saldo het Fonds Economische Structuurversterking (FES) niet langer worden aangewend ten gunste van kennis en innovatie. Tegen deze budgettaire achtergrond zal de integrale aanpak met TNO, DLO en de Grote Technologische Instituten als makelaars tussen *research* en *development* en de inzet van revolverend fonds (zie vorige punten), als hefboom moeten fungeren om extra private R&D-inspanningen te mobiliseren.
- De overheid oefent met het inkopen van producten en diensten (jaarlijks ca. € 60 miljard, waarvan 14 miljard rijksoverheid en 46 miljard regionale en lokale overheden en overheidsorganisaties) een grote effectieve vraag uit op bedrijven en kennisinstellingen. Deze vraag moet door innovatiegericht aanbesteden en inkopen beter worden ingezet om innovaties en duurzaam ondernemen bij bedrijven te stimuleren. Hierbij wordt het midden- en Kleinbedrijf (inclusief zelfstandigen zonder personeel) meer kansen gegeven. Ook wordt dit instrument ingezet op de economische topgebieden en bij de aansturing van de publieke kennisinfrastructuur voor toegepast onderzoek.
- De regie op het regionaal economisch beleid zal worden gedecentraliseerd. Dit maakt meer maatwerk mogelijk. Op dit moment stimuleren decentrale overheden samenwerking tussen kennisinstellingen en bedrijven gericht op overdracht en toepassing van kennis, waar zinvol in grensoverschrijdende samenwerking met partners in de buurlanden. In vele gevallen treden zij op als initiators van kennisprogramma's of innovatienetwerken: zij brengen partijen bijeen, verzorgen substantiële financiële ondersteuning in de vorm van subsidies of garanties of passen business plannen in ruimtelijke ordening.
- Het Agrofoodcluster staat internationaal op de kaart en is van grote betekenis voor de Nederlandse economie. De sector heeft een internationale topositie in termen van wetenschappelijke excellentie en innovatieve bedrijvigheid en is onderdeel van de oplossing voor de (inter)nationale uitdagingen rond voedselzekerheid, armoedebestrijding, energie, water, klimaat, verlies aan biodiversiteit, vrede en stabiliteit. De sector dankt zijn successen en innovatieve potentie aan een nauwe wisselwerking tussen bedrijfsleven, kennisinstellingen en overheden (op zowel nationaal als decentraal niveau). Gerichte investeringen in innovatie en verduurzaming zijn nodig, ook vanuit het toekomstig Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, o.a. terwille van een knowledge based bio-economy, zodat de landbouw zijn positie behoudt maar ook verzilverd in nieuwe vormen van internationale samenwerking in het bijzonder door het stimuleren van landbouwontwikkeling elders met als doel een situatie van mondiale voedselzekerheid die duurzaam en structureel is.
- Belangrijk wetenschappelijk onderzoek moet in Nederland kunnen worden gedaan. Ook het omzetten van de resultaten van dit onderzoek naar de markt moet worden verbeterd. Daartoe bevordert het kabinet – mede via thematische onderzoeksprogramma's - dat onderzoek plaatsvindt in samenwerking met bedrijfsleven, overheid en universiteiten en dat nieuwe bedrijven bij universiteiten worden opgezet.
- Er komt meer ruimte voor specialisatie van onderwijsinstellingen. Zo kunnen instellingen uitgroeien tot topinstelling op een bepaald gebied. De doelmatigheid van de kennisinfrastructuur wordt verbeterd door besparing op systeemkosten, het tegengaan van versnippering en bevordering van samenwerking. Investeringen in grote onderzoeksinfrastructuur kan de profilering en specialisering van universiteiten, hogescholen en onderzoeksinstituten verder aanscherpen, evenals het beter positioneren en lokaliseren van onderzoeksinstituten in de omgeving van universiteiten (clustervorming 'on campus').

6. Energie, klimaat en mobiliteit

6.1 Doelen

EU-doelen

Voor de EU als geheel zijn de volgende doelen vastgesteld:

- De 20/20/20 doelstellingen op het gebied van energie en klimaat: CO₂ uitstoot, duurzame energie, energie efficiëntie.

Nationale doelen

Het kabinet acht de Europese doelen voor een duurzame energievoorziening leidend. Dit betekent 20% CO₂-reductie en 14% duurzame energie in 2020. Het regeerakkoord laat zich niet uit over een Nederlandse doelstelling op het gebied van energie efficiëntie.

6.2 Beleid gericht op het bereiken van de doelen

De Nederlandse energievoorziening bestaat grotendeels uit fossiele brandstoffen en is in hoge mate op aardgas georiënteerd. Het kabinet is van mening dat Nederland voor de voorziening van energie minder afhankelijk moet worden van andere landen, en van vervuilende brandstoffen. Tevens moet zoveel mogelijk worden voorkomen dat (te) hoge prijzen voor energie moeten worden betaald.

CO₂-reductie

De Europese doelstelling heeft zich vertaald in een gezamenlijk Europees plafond voor alle ETS-sectoren van -21% in 2020 ten opzichte van 2005 en daarnaast in een doelstelling van -10% in 2020 ten opzichte van 2005 voor de non-ETS sectoren. De Nederlandse non-ETS sector moet daarbij (op basis van het besluit Inspanningenverdeling) een doelstelling van -16% in 2020 ten opzichte van 2005 realiseren.

- Het kabinet zet in op doorlichting van de wereldwijde broeikasgasemissiehandel ten aanzien van de betrouwbaarheid van emissierechten, zoals die uit het *Clean Development Mechanism*.
- In internationaal verband zet het kabinet in op versterking van het Initiatief Duurzame Handel, met inzet van middelen voor Ontwikkelingssamenwerking, en uitbreiding hiervan naar CO₂-intensieve sectoren.
- Om de CO₂-reductie te realiseren en minder afhankelijk te worden bij de energievoorziening, is meer kernenergie nodig. Aanvragen van vergunningen voor de bouw van een of meer nieuwe kerncentrales, die voldoen aan de vereisten, zullen worden ingewilligd. Opslag van CO₂ kan voorts ondergronds plaatsvinden met inachtneming van strenge veiligheidsnormen en lokaal draagvlak, maar pas nadat een vergunning voor een nieuwe kerncentrale is verstrekt.

Duurzame energie

- Het kabinet bevordert onderzoek naar en toepassing van nieuwe energiebronnen ter bevordering van de energietransitie, geënt op innovatie door goede samenwerking tussen bedrijfsleven en kennisinstellingen, ondernemingszin bij de ontwikkeling en export van nieuwe producten op dit gebied en enkele maatregelen die hieraan bijdragen.
- Naast deze algemene maatregelen ter ondersteuning van de energietransitie, zijn ook meer gerichte, specifieke maatregelen nodig om de economie toekomstbestendiger en sterker te maken. Zo investeren decentrale overheden bijvoorbeeld de komende jaren intensief in netwerken, duurzame opwekking of benutting van alternatieve energie in stads- en regionaal vervoer. De energietransitie wordt ook in internationaal verband bevorderd.
- De opwekking van duurzame energie moet zo snel mogelijk concurrerend worden maar verdient in de overgangsfase stimulering. Hiertoe wordt de Stimuleringsregeling Duurzame Energie (SDE) geleidelijk omgevormd in een SDE+ regeling. De financiering van de SDE+ vindt plaats door een opslag op de energierekening. De opbrengst van de SDE+ wordt direct ingezet voor duurzame energieprojecten. De SDE+ wordt, zoals vastgelegd in het financieel kader, geen regeling met een open einde. In 2014 vindt een evaluatie plaats van de kosten en baten van het beleid mede in de context van het Europese beleid.
- Uit hoofde van de richtlijn hernieuwbare energie (van 5 april 2009) is een verplichting van tot gebruik van minimaal 10% hernieuwbare energie in de transportsector aangenomen. Biobrandstoffen, gemaakt uit bepaalde grondstoffen (de zogenaamde 2e generatie) worden dubbel geteld. Toch zal, om de doelstelling te kunnen behalen, het leeuwendeel van die 10% uit 1^e generatie- biobrandstoffen moeten worden gehaald. In de richtlijn zijn ook

duurzaamheidscriteria voor biobrandstoffen opgenomen, die moeten worden toegepast om te bepalen of deze brandstoffen mogen meetellen voor het behalen van de doelstelling.

Energie efficiëntie

- In de Europese Unie richt het kabinet zich onder meer op een CO₂-efficiëntienorm voor elektriciteitscentrales, scherpe milieu-eisen aan producten, emissie-eisen aan alle transportmiddelen en een Europees energienet, ook op de Noordzee.
- Het kabinet beoogt een "*Green Deal*" met de samenleving, mede door voortzetting en versterking van de nationale aanpak van energiebesparing. De verlening van vergunningen voor lokale, kleinschalige productie van energie en warmte wordt eenvoudiger.

7. Onderwijs

7.1 Doelen

EU-doelen

Voor de EU als geheel zijn de volgende doelen vastgesteld:

- Een verlaging van het percentage vroegtijdig schoolverlaters naar 10%;
- Een verhoging van het percentage van 30-34 jarigen met een tertiaire opleiding naar 40%.

Nationale doelen

Het kabinet heeft de ambitie om te behoren tot de top vijf van kenniseconomieën. Daarbij heeft het kabinet als doelstelling om het aantal voortijdig schoolverlaters tot hoogstens 25.000 te reduceren. Het regeerakkoord laat zich niet uit over een Nederlands doel op het gebied van tertiair onderwijs.

7.2 Beleid gericht op het bereiken van de doelen

Internationaal vergeleken presteert het Nederlandse onderwijsstelsel bovengemiddeld. De Nederlandse investeringen in onderwijs liggen op het OESO-gemiddelde. Wel kunnen op een aantal terreinen uitdagingen worden geïdentificeerd. De Nederlandse ambities om te behoren tot de top vijf van kenniseconomieën en prestaties ten opzichte van het internationale gemiddelde vragen om versterking van de kwaliteit van het onderwijs en bevordering van hogere prestaties. Op onderwijs zet het kabinet in op het creëren van randvoorwaarden waaronder leerlingen, studenten, docenten en instellingen kunnen excelleren. In het bijzonder richt het kabinet zich op de kernvakken, op intensivering van onderwijstijd en excellent onderwijs en focus op zowel kennis als vakmanschap.

Om de onderwijskwaliteit over de gehele breedte te versterken en focus op het primaire onderwijsproces te bevorderen, wordt onder andere de bestuurlijke drukte in en rond instellingen verminderd. De aansluiting tussen de verschillende vormen van onderwijs wordt aangepakt en de basis voor de kenniseconomie wordt in elk deel van het onderwijs op orde gebracht, waarbij tegelijk de lat omhoog zal gaan. Het kabinet streeft ernaar dat instellingen zich profileren en specialiseren op punten waar ze zich onderscheiden en waaraan in hun omgeving (op de arbeidsmarkt) behoefte is. Daarnaast zet het kabinet in op meer goede en professionele leerkrachten en meer (beoordeling op) kwaliteitsnormen op basis van toegevoegde waarde.

Het kabinet maakt geld vrij om het primaire onderwijsproces te versterken. Ten behoeve daarvan zijn met name die onderdelen van de begroting, die niet bijdragen aan het primaire proces, geschrapt of verminderd.

Doel van dit kabinet is het verder laten uitgroeien van een aantal toonaangevende, internationaal erkende kennisclusters (economische topgebieden). Naast onderzoek en innovatie heeft (hoger) onderwijs hier een belangrijke rol. Binnen het onderwijs worden immers cruciale vaardigheden opgedaan die van belang zijn voor een innovatieve kennissamenleving.

Uit een recente doorberekening van het Centraal Planbureau (CPB) blijkt dat de onderwijsmaatregelen van het kabinet bijdragen aan groei van de werkgelegenheid. Het onderwijsbeleid leidt op de lange termijn tot een hoger opleidingsniveau en daarmee tot een opwaarts effect op de werkgelegenheid, omdat hoger opgeleide mensen meer participeren op de arbeidsmarkt. De maatregelen met het grootste effect op de werkgelegenheid betreffen de introductie van prestatiebeloning in het primair- en voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs (MBO), de professionalisering van het onderwijspersoneel door verruiming van het scholingsbudget en de sterkere inzet op centrale toetsing in het primair- en voortgezet onderwijs en het MBO. Daarnaast zet het financieel kader in op intensieve begeleiding en beperking van de schooluitval in het MBO door een kwaliteitsverbeteringslag.

Aandeel hoger opgeleiden onder 30-34 jarigen

Het aandeel hoger opgeleide 30-34 jarigen in Nederland is sinds 2000 fors gestegen van 26,5% naar 40,5% in 2009. In 2009 bereikte Nederland het niveau van het in 2020 gewenste EU-gemiddelde. De toename van het aandeel hoger opgeleiden werd en wordt grotendeels bereikt door autonome groei en door te bevorderen dat studenten (sneller) afstuderen en zo het rendement te verbeteren.

De laatste jaren is de deelname aan het hoger onderwijs enorm gegroeid. Tegelijkertijd is de uitval in het hoger onderwijs (te)hoog: de slaagkans in zowel het hbo als universitair onderwijs ligt onder de 70%. Het betekent dat de aansluiting tussen voortgezet onderwijs en hoger onderwijs verbeterd moet worden. Op dit moment wordt geëxperimenteerd met intake gesprekken om studenten naar een voor hen geschikt programma te begeleiden. Het bindend negatief studieadvies wordt waar relevant afgegeven in het eerste jaar, waardoor studenten niet onnodig ingeschreven blijven terwijl de kans op slagen praktisch nihil is.

De relatief grote uitval in het HBO van met name studenten die afkomstig zijn van MBO (bijna 40% van de MBO-ers heeft na 6 jaar nog geen diploma), laat zien dat de doorlopende leerlijnen verder verbeterd kunnen worden. De hoge uitval, de sterke toestroom, de toegenomen diversiteit in de instroom, de moeite om de doelgroep van deeltijdstudenten te bedienen en de steeds grotere uitdaging om in het wetenschappelijk onderwijs goed onderwijs voor velen te combineren met wetenschappelijke excellentie suggereert dat het bestel tegen een aantal grenzen aanloopt. Daarom is eerder de Commissie Toekomstbestendigheid hoger onderwijs onder leiding van oud minister Veerman om advies gevraagd. Het rapport van de Commissie Veerman wordt uitgevoerd, met inbegrip van ruimte voor selectie, op kwaliteit gerichte bekostiging met minder perverse financiële prikkels en het stimuleren van excellentie.

Er wordt geïnvesteerd in het verhogen van de intensiteit van het onderwijs in het Hoger Onderwijs. Intensieve studiebegeleiding en onderwijsprogrammering zijn nodig om de student te motiveren, uit te dagen en te binden.

Voortijdig schooluitval

Sinds 2001 werkt Nederland aan de reductie van het aantal voortijdig schoolverlaters. Gekozen is voor een integrale aanpak waarbij de overheid, gemeente, onderwijsinstellingen en jeugdzorg op regionaal niveau samenwerken. De aanpak van de overheid tegen voortijdig schoolverlaten bestond uit de volgende punten:

- Extra aandacht voor het bevorderen van een soepele overgang van VMBO naar MBO via het experiment leergang VMBO-MBO 2;
- Meer aandacht voor VMBO-leerlingen die het best leren met hun handen;
- Meer maatwerktrajecten om uitval van leerlingen te voorkomen;
- Meer en betere zorg op school;
- Betere loopbaanoriëntatie, studiekeuze en begeleiding;
- Aantrekkelijker onderwijs (met sport en cultuur) om jongeren op school te houden

Met deze aanpak is resultaat geboekt. De Europese indicator voor voortijdige schooluitval, die het percentage jongeren tussen de 18-24 jaar buiten onderwijs en zonder startkwalificatie laat zien, vertoont een gestage daling sinds 2000. Het percentage voortijdig schoolverlaters is in Nederland gedaald van 15,5% in 2000 naar 10,9% in 2009. Het kabinet continueert het programma "Aanval op de uitval".