



Brussel, 23.5.2018
COM(2018) 418 final

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

**over het nationale hervormingsprogramma 2018 van Nederland
en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2018 van Nederland**

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2018 van Nederland

en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2018 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 beleid¹, 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 onevenwichtigheden², en met name artikel 6, lid 1,

Gezien de aanbeveling van de Europese Commissie³,

Gezien de resoluties van het Europees Parlement⁴,

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 22 november 2017 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan de jaarlijkse groeianalyse en daarmee de aanzet gegeven tot het Europees semester 2018 voor coördinatie van het economisch beleid. Er werd 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 22 maart 2018 door de Europese Raad bekrachtigd. Op 22 november 2017 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

¹ PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.

² PB L 306 van 23.11.2011, blz. 25.

³ COM(2018) 418 final.

⁴ P8_TA(2018)0077 en P8_TA(2018)0078.

onderworpen. Tevens heeft de Commissie op die datum een aanbeveling voor een aanbeveling van de Raad over het economisch beleid van de eurozone aangenomen, die op 22 maart 2018 door de Europese Raad is bekrachtigd. Op 14 mei 2018 heeft de Raad de aanbeveling van de Raad 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 over het economisch beleid van de eurozone, zoals in de onderstaande aanbevelingen 1 en 2 is weergegeven.
- (3) Op 7 maart 2018 is het landverslag 2018 voor Nederland⁵ gepubliceerd. Daarin werd de vooruitgang beoordeeld die bij de uitvoering van de op 11 juli 2017 door de Raad vastgestelde landspecifieke aanbevelingen is gemaakt, alsmede het gevolg dat is gegeven aan de 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 7 maart 2018 zijn bekendgemaakt⁶. Op basis van haar analyse concludeert de Commissie dat Nederland macro-economische onevenwichtigheden ondervindt. Met name heeft Nederland van de lidstaten van de eurozone het hoogste driejaarsgemiddelde voor het overschot op de lopende rekening als percentage van het bbp. Het overschot wijst op een suboptimale allocatie van middelen, wat kansen biedt voor meer groei en welvaart. De particuliere schuldenlast is hoog, met name het volume hypotheekschulden van huishoudens en schulden van multinationale ondernemingen. De lange balansen maken huishoudens kwetsbaarder bij financiële schokken.
- (4) Op 30 april 2018 heeft Nederland zijn nationale hervormingsprogramma 2018 ingediend en op 26 april 2018 zijn stabiliteitsprogramma 2018. 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 van de Europese structuur- en investeringsfondsen voor de periode 2014-2020. Op grond van artikel 23 van Verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad⁷ kan de Commissie een lidstaat verzoeken zijn partnerschapsovereenkomst en de desbetreffende programma's te herzien, en wijzigingen daarop voorstellen, indien dit nodig is om de uitvoering van de betrokken aanbevelingen van de Raad te ondersteunen. De Commissie heeft in richtsnoeren over de toepassing van de maatregelen die de effectiviteit van de Europese structuur- en investeringsfondsen

⁵ SWD(2018) 217 final.

⁶ COM(2018) 120 final.

⁷ 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).

koppelen aan gezonde economische governance nader aangegeven hoe zij van die bepaling zou gebruikmaken⁸.

- (6) Nederland valt momenteel onder het preventieve deel van het stabiliteits- en groeipact. In zijn stabiliteitsprogramma 2018 gaat het kabinet uit van een daling van het overheidsoverschot van 1,1 % van het bbp in 2017 naar 0,3 % van het bbp in 2021. Nederland zal gedurende de gehele programmaperiode aan de budgettaire middellangetermijndoelstelling — een structureel tekort van 0,5 % van het bbp — blijven voldoen. Volgens het stabiliteitsprogramma 2018 zal de overheidsschuldquote dalen tot 44,0 % van het bbp in 2021. Het macro-economische scenario dat aan die begrotingsprognoses ten grondslag ligt, is plausibel. Volgens de voorjaarsprognoses 2018 van de Commissie slaat het structurele saldo om van een overschot van 0,5 % van het bbp in 2017 naar een tekort van 0,1 % van het bbp in 2018 en 0,3 % van het bbp in 2019, waarmee het boven de budgettaire middellangetermijndoelstelling blijft. De overheidsschuld blijft een sterk dalende lijn vertonen en blijft onder de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde. Al met al is de Raad van oordeel dat Nederland volgens de projecties in 2018 en 2019 aan de bepalingen van het stabiliteits- en groeipact zal voldoen. Tegelijkertijd blijft er, met inachtneming van de middellangetermijndoelstelling, ruimte om het budgettaire en structuurbeleid te gebruiken voor een verhoging van de publieke en private investeringen in onderzoek, ontwikkeling en innovatie.
- (7) Nederland heeft een efficiënte onderzoeks- en ontwikkelingssector en het onderwijsstelsel en de wetenschappelijke basis van het land presteren sterk en bieden daarmee een solide grondslag voor de bevordering van innovatie en groeicapaciteit via onderwijs en onderzoeks- en ontwikkelingsactiviteiten. Er zijn substantiële aanvullende investeringen aangekondigd die kunnen helpen om de publieke en private onderzoeks- en ontwikkelingsintensiteit te stabiliseren. Of Nederland zijn Europa 2020-doelstellingen, met name op het gebied van investeringen in onderzoek en ontwikkeling en in hernieuwbare energie, zal halen is nog onzeker.
- (8) Een belangrijke uitdaging in de aanpak van de hoge schuld van huishoudens ligt op de huizenmarkt, waar in de afgelopen tientallen jaren steeds meer starheden en verstoringe 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. In 2017 heeft het kabinet plannen aangekondigd om de aftrekbaarheid van de hypotheekrente vanaf 2020 sneller te verlagen. Niettemin worden huishoudens door het gebrek aan een goed functionerend middensegment op de huurmarkt ertoe aangezet eerder een woning te kopen dan te huren, wat leidt tot hoge schuld/inkomen-ratio's en financiële kwetsbaarheid op jonge leeftijd. De socialewoningsector is een van de grootste in de Unie, maar de woningen worden niet altijd bewoond door hen die deze echt nodig hebben. De huishoudens met een hoog inkomen blijven in een sociale woning omdat woningbouwcorporaties de huur niet zo snel verhogen als wettelijk is toegestaan. Het kabinet heeft weliswaar zijn voornemen aangekondigd om de voorraad betaalbare woningen op de particuliere huurmarkt te ondersteunen, maar concrete plannen voor een dergelijke ondersteuning zijn nog niet meegedeeld.
- (9) Zoals in de aanbeveling voor de eurozone 2018 is aangegeven, is de strijd tegen agressieve fiscale planningsstrategieën van essentieel belang om

⁸

COM(2014) 494 final.

concurrentieverstoreningen tussen ondernemingen te voorkomen, voor een eerlijke behandeling van de belastingbetalers te zorgen en de overheidsfinanciën te vrijwaren. De overloopeffecten van agressieve planningsstrategieën van belastingbetalers tussen de lidstaten vereisen een gecoördineerd optreden van nationaal beleid ter aanvulling van de EU-wetgeving. De hoge dividend-, royalty- en rentebetalingen die via Nederland verlopen, wijzen er nog steeds op dat bedrijven de nationale belastingregels 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. Door het gebrek aan bepaalde antimisbruikbepalingen, met name in het geval van hybride entiteiten, kan agressieve fiscale planning ook in de hand worden gewerkt. De Commissie onderkent dat de toezegging van Nederland om agressieve fiscale planning te bestrijden zoals vastgelegd in de hervormingsagenda voor belastingheffing, inclusief de invoering van een bronbelasting op royalty-, rente- en dividendbetalingen in geval van misbruik of van betalingen aan laagbelastende jurisdicties, een positieve stap is om agressieve fiscale planning terug te dringen; een snelle uitvoering en nauwlettende monitoring is in dit verband wenselijk. Op basis van recente contacten zal de Commissie haar constructieve dialoog over de strijd tegen agressieve planningsstrategieën van belastingbetalers voortzetten.

- (10) Ondanks een lage werkloosheid en een groot aantal vacatures is de nominale loongroei in 2017 met 1,5 % betrekkelijk bescheiden gebleven. Dit percentage is lager dan het niveau dat verwacht mag worden op basis van de inflatie, de productiviteit en de werkloosheid. De bescheiden loongroei kan deels worden verklaard door trage productiviteitsstijgingen, de nog aanwezige rek op de arbeidsmarkt en de toegenomen segmentering op de arbeidsmarkt. In 2017 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 netto beschikbare inkomen door de voorwaarden te scheppen die bevorderlijk zijn voor de loongroei, alsmede een hervorming van de tweede pijler van het pensioenstelsel om het transparanter, intergenerationeel eerlijker en schokbestendiger te maken, zouden goed zijn voor de binnenlandse vraag en een herbalancering binnen de eurozone.
- (11) De recente werkgelegenheidsgroei kan grotendeels worden toegeschreven aan een stijging van het aantal mensen met een tijdelijk contract en van het aantal zelfstandigen. Het hoge en nog oplopende 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. Er zijn al enkele maatregelen genomen en onlangs zijn aanvullende maatregelen aangekondigd, maar sommige van deze factoren blijven werknemers financieel prikkelen om als zelfstandige te gaan werken, of in de hand werken dat werknemers worden aangenomen op basis van een tijdelijk contract. Daarnaast is de handhaving van de maatregelen om schijnzelfstandigheid aan te pakken, opgeschort tot 2020. Zelfstandigen zijn vaker onderverzekerd tegen arbeidsongeschiktheid en werkloosheid en bouwen vaker te weinig op voor hun oude dag. Dit kan ten koste gaan van de houdbaarheid van het socialezekerheidsstelsel op de lange termijn.

- (12) Ook al functioneert de arbeidsmarkt over het geheel genomen goed, toch is er nog onbenut arbeidspotentieel. Met name het hoge aantal vrouwen dat deeltijds werkt, en de arbeidsparticipatie onder mensen met een migratieachtergrond blijven een belangrijke uitdaging. De arbeidsparticipatie onder niet in de EU geboren migranten is 20,6 procentpunt lager dan die onder in Nederland geboren mensen, en dit gat is nog groter bij niet in de EU geboren vrouwen.
- (13) De stijging in recente jaren van de spaarquote van huishoudens viel ten dele toe te schrijven aan hogere besparingen in de tweede pijler van het pensioenstelsel (verplichte aanvullende particuliere regelingen), wat mede door het regelgevingskader in de hand is gewerkt. Een passende intra- en intergenerationele verdeling van de kosten en risico's die verder gaat dan de aangenomen regelgeving inzake de indexatie en financiële buffers (het financieel toetsingskader), zou de huishoudens helpen om hun financiële middelen op een groeivriendelijkere wijze te besteden. Het kabinet heeft bevestigd dat het de tweede pensioenpijler ingrijpend wil hervormen om tot een betere dekking en een transparanter, flexibeler en actuarieel eerlijker stelsel te komen. Volgens het vergrijzingsverslag 2018 lijkt de houdbaarheid van de begroting op lange termijn aan een middelgroot risico onderhevig omdat de uitgaven aan langdurige zorg volgens de prognoses oplopen van 3,5 % naar 6,0 % van het bbp in 2070.
- (14) In de context van het Europees Semester 2018 heeft de Commissie een brede analyse van het economische beleid van Nederland verricht; deze analyse is gepubliceerd in het landverslag 2018⁹. Voorts heeft de Commissie het stabiliteitsprogramma 2018 en het nationale hervormingsprogramma 2018 doorgelicht en onderzocht welk gevolg is gegeven aan de aanbevelingen die in eerdere jaren tot Nederland zijn gericht. Daarbij heeft de Commissie niet alleen gekeken naar de relevantie ervan voor een houdbaar begrotings- en sociaaleconomisch beleid in Nederland, maar is zij ook nagegaan in hoeverre de Unieregels en -richtsnoeren in acht zijn genomen, gezien de noodzaak de algehele economische governance van de Unie te versterken door middel van een inbreng op Unieniveau in toekomstige nationale besluiten.
- (15) In het licht van deze beoordeling heeft de Raad het stabiliteitsprogramma 2018 onderzocht en is hij van mening¹⁰ dat Nederland naar verwachting aan het stabiliteits- en groeipact zal voldoen.
- (16) In het licht van de diepgaande evaluatie door de Commissie en van deze beoordeling heeft de Raad het nationale hervormingsprogramma en het stabiliteitsprogramma onderzocht. Zijn aanbevelingen op grond van artikel 6 van Verordening (EU) nr. 1176/2011 zijn in de onderstaande aanbevelingen 1 en 2 weergegeven,

BEVEELT AAN dat Nederland in 2018 en 2019 de volgende actie onderneemt:

1. Met inachtneming van de middellangetermijndoelstelling, het budgettaire en het structuurbeleid gebruiken voor een verhoging van de publieke en private investeringen in onderzoek, ontwikkeling en innovatie. Maatregelen nemen om prikkels voor het aangaan van schulden door huishoudens en de resterende verstoringen op de woningmarkt terug te dringen, met name door de ontwikkeling van de particuliere huursector te bevorderen.
2. De prikkels om gebruik te maken van tijdelijke contracten en zelfstandigen zonder personeel verminderen, terwijl adequate sociale bescherming voor de zelfstandigen

⁹ <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018-european-semester-country-report-netherlands-nl.pdf>

¹⁰ Op grond van artikel 5, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad.

wordt bevorderd, en schijnzelfstandigheid aanpakken. Voorwaarden scheppen voor hogere loongroei, terwijl rekening wordt gehouden met de rol van de sociale partners. Ervoor zorgen dat de tweede pijler van het pensioenstelsel transparanter, intergenerationeel eerlijker en schokbestendiger wordt.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad

De voorzitter