



Brussel, 29.5.2013
SWD(2013) 369 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

**Beoordeling van het nationale hervormingsprogramma 2013 en het
stabiliteitsprogramma 2013 van Nederland**

bij

Aanbeveling voor een aanbeveling van de Raad

**over het nationale hervormingsprogramma 2013 van Nederland en met een advies van
de Raad over het stabiliteitsprogramma van Nederland voor de periode 2012-2017**

{COM(2013) 369 final}

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting	3
1. Inleiding	5
2. Economische ontwikkelingen en uitdagingen.....	6
2.1. Recente economische ontwikkelingen en vooruitzichten	6
2.2. Uitdagingen	8
3. Evaluatie van de beleidsagenda	10
3.1. Begrotingsbeleid en belastingen	10
3.2. Financiële sector.....	16
3.3. Arbeidsmarkt, onderwijs en sociaal beleid	17
3.4. Structurele maatregelen ter bevordering van de groei en het concurrentievermogen	22
3.5. Modernisering van het overheidsapparaat	29
4. Bijlage	36

SAMENVATTING

Economische vooruitzichten

De economie verkeert in een recessie en gaat gebukt onder een zwakke binnenlandse vraag die het gevolg is van ongunstige trends in de werkgelegenheid en het beschikbaar inkomen. Het feit dat de huidige zwakke conjunctuur een hardnekkig karakter heeft, is voor een groot deel toe te schrijven aan de starheden en versturende prikkels die in de afgelopen tientallen jaren tot ontwikkeling zijn gekomen en hun stempel hebben gedrukt op de woningfinancierings- en sectorale besparingspatronen. In 2012 is het bruto binnenlands product (bbp) op jaarbasis met 0,9 % gekrompen. Volgens de voorjaarsprognoses 2013 van de diensten van de Commissie blijft de economische groei in 2013 negatief (-0,8 %), maar vindt er in 2014 een omslag plaats en is er in dat jaar weer sprake van een positieve groei van 0,9 %. De werkloosheid bedroeg in 2012 5,3 %, maar voor 2013 en 2014 wordt gerekend op een stijging ervan tot respectievelijk 6,9 % en 7,2 %. De inflatie is in 2012 uitgekomen op 2,8 %, en zal naar verwachting teruglopen tot 1,5 % in 2014.

Het nominale overheidstekort bedroeg in 2012 4,1 % van het bbp en daalt naar verwachting tot 3,6 % van het bbp in 2013. Er is een forse inspanning geleverd om de tekorten in de periode 2011-2013 terug te dringen. Gecorrigeerd bedraagt deze gemiddeld 1,1 % van het bbp per jaar. Dit is meer dan de vereiste $\frac{3}{4}$ % van het bbp. Het structurele saldo (ongerekend eenmalige en tijdelijke maatregelen) bedroeg in 2012 2,6 % van het bbp en zal volgens de voorjaarsprognoses 2013 van de diensten van de Commissie in 2013 verbeteren tot 2,0 % van het bbp, maar bij ongewijzigd beleid weer achteruitgaan tot 2,3 % van het bbp in 2014. Op basis van het stabiliteitsprogramma is niet gewaarborgd dat er voldoende vooruitgang zal worden geboekt richting de middellangetermijndoelstelling. Er wordt uitgegaan van een gestage stijging van de schuldquote van 71,2 % van het bbp in 2012, 74,6 % van het bbp in 2013 en 75,8 % van het bbp in 2014.

Voornaamste problemen

Nederland is door de Commissie genoemd als een van de landen die met macro-economische onevenwichtigheden wordt geconfronteerd, met name wat de schuld van de particuliere sector betreft. Doordat de huizenmarkt een sterke weerslag heeft op de reële economie, met name vanwege de negatieve vermogens- en vertrouwenseffecten, staat de bedrijvigheid onder druk.

Nederland heeft enige vooruitgang geboekt bij de uitvoering van de LSA's van 2012. Dit geldt met name voor de budgettaire consolidatie en voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn. Ook is enige vooruitgang geboekt in reactie op de aanbevelingen over de arbeidsmarkt en de huizenmarkt. Er is goede vooruitgang geboekt bij de uitvoering van de aanbeveling over innovatie en de banden tussen de wetenschap en het bedrijfsleven. Op alle gebieden waarop niet volledig gevolg is gegeven aan de aanbevelingen, zijn evenwel verdere maatregelen noodzakelijk.

In de beleidsreactie moet een passend evenwicht worden gevonden tussen enerzijds de noodzaak om aanpassingen en hervormingen door te voeren, en anderzijds de wenselijkheid om de bedrijvigheid op korte termijn te ondersteunen. In een periode van budgettaire krapte zijn inspanningen om de innovatie te bevorderen en groeistimulerende uitgaven te ontzien, van essentieel belang voor het doorvoeren van een evenwichtige aanpassing. Het is voor deze strategie van het grootste belang ervoor te zorgen dat de transitie op de woningmarkt zich geleidelijk en in een redelijk tempo, maar wel met voldoende ambitie voltrekt.

In Nederland staan de beleidsmakers thans voor de taak om voor beheerste balansaanpassingen te zorgen, het vertrouwen te herstellen en de groei te stimuleren, terwijl tegelijk de overheidsfinanciën moeten worden gestabiliseerd. Op het gebied van het

begrotingsbeleid, de arbeidsmarkt, de woningmarkt, investeringen in onderzoek en ontwikkeling (O&O) en het onderwijs is er nog heel wat werk te verrichten.

- **Overheidsfinanciën:** Nederland heeft zijn begrotingstekort in 2012 met krachtige en aanhoudende budgettaire inspanningen teruggedrongen tot 4,1 % van het bbp. Met de vaststelling van aanvullende forse consolidatiemaatregelen in 2013 zal het volgens de prognoses nog verder dalen tot 3,6 % van het bbp. De in het stabiliteitsprogramma vermelde maatregelen volstaan echter niet om het buitensporige tekort in 2014 te corrigeren. De sociale partners zijn het eens geworden over een pensioenhervorming waarbij onder meer de pensioenleeftijd in de tweede (kapitaaldeckings)pijler in overeenstemming wordt gebracht met die van de eerste pijler. Er is een verdere consolidatie nodig om het buitensporige tekort duurzaam te corrigeren en de middellangetermijndoelstelling (MTD) te halen. Tegelijk moeten de groeistimulerende uitgaven op gebieden die rechtstreeks van belang zijn voor de groei, zoals onderwijs, innovatie en onderzoek, worden ontzien.
- **Arbeidsmarkt/onderwijs:** De Nederlandse arbeidsmarkt presteert in vergelijking met andere EU-lidstaten nog redelijk goed. Wel vertoont de werkloosheid een stijgende lijn en komt het arbeidsaanbod door de vergrijzing steeds meer onder druk te staan. Er is nog een grote arbeidsreserve beschikbaar: het gemiddelde aantal gewerkte uren in Nederland ligt ver onder het EU-gemiddelde. Dit geldt vooral voor vrouwen (77 % van hen werkte in 2012 parttime). Voorts vertoont de werkgelegenheid onder de mensen met een migrantenachtergrond sinds 2008 een dalende lijn, terwijl de jeugdwerkloosheid is opgelopen tot 9,5 % in 2012. Met extra inspanningen om negatieve fiscale arbeidsprikkels te verminderen, zou werken aantrekkelijker worden gemaakt. Hoewel het Nederlandse schoolsysteem het over het geheel genomen prima doet, zijn er relatief weinig uitblinkers en scoren de beste leerlingen veel lager dan hun evenknieën in andere landen.
- **Woningmarkt:** Door de hoge gemiddelde hypotheekschuld, die grotendeels is toe te schrijven aan langdurige fiscale prikkels, en met name aan de volledige aftrekbaarheid van de hypotheekrente, zijn de huishoudens kwetsbaar geworden voor dalende huizenprijzen. Ook hebben de banken hypotheekleningen aangeboden die boven de waarde van de woning lagen, waardoor hun balansen alsmaar sterker werden toegespitst op woningfinanciering, hetgeen voor hun kredietportefeuille een belastende factor is geworden nu de woningmarkt een aanpassing doormaakt. De huurmarkt wordt gedomineerd door een streng gereguleerde sociale woningbouw (circa een derde van de totale woningvoorraad) en de mensen met een hoger inkomen worden nauwelijks geprikkeld om hun sociale woning op te geven.
- **Onderzoek en innovatie:** De al relatief lage investeringen van het Nederlandse bedrijfsleven in onderzoek (de uitgaven bedroegen in 2011 1,07 % van het bbp en lagen daarmee onder het EU-gemiddelde van 1,26 % van het bbp) en de publieke financiering voor onderzoek vertonen op dit moment een dalende trend. Ook ontbreekt een duidelijke oriëntatie op onderzoeksintensieve sectoren (enkele uitzonderingen in de machine- en installatiesector daargelaten) en is technisch en technologisch geschoold personeel schaars. Daardoor kan het toekomstige concurrentievermogen van de Nederlandse economie worden aangetast.

1. INLEIDING

In mei 2012 heeft de Commissie een reeks landspecifieke aanbevelingen (LSA's) voor het economische en structurele hervormingsbeleid in Nederland voorgesteld. Op basis van deze aanbevelingen heeft de Raad van de Europese Unie in juli 2012 vijf LSA's gedaan die in een officiële aanbeveling waren vervat. De LSA's hadden betrekking op het begrotingsbeleid en de overheidsfinanciën, de arbeidsmarkt, het innovatiebeleid en de woningmarkt. In het voorliggende werkdocument van de diensten van de Commissie wordt nagegaan in hoeverre deze aanbevelingen in Nederland zijn opgevolgd.

In het document worden de beleidsmaatregelen getoetst aan de jaarlijkse groeianalyse 2013 van de Commissie (hierna aangeduid als JGA)¹ en aan het tweede jaarlijkse waarschuwingsmechanismeverslag (hierna aangeduid als WMV)², die beide in november 2012 zijn gepubliceerd. De JGA bevat de voorstellen van de Commissie voor een noodzakelijke gemeenschappelijke opvatting van de prioritaire acties op nationaal en EU-niveau in 2013. Daarin worden vijf prioriteiten genoemd die voor de lidstaten als leidraad moeten dienen om de groei weer op gang te brengen: de begroting op een gedifferentieerde, groeivriendelijke wijze consolideren, de kredietverschaffing aan de economie normaliseren, groei en concurrentievermogen nu en voor de toekomst bevorderen, werkloosheid en de sociale gevolgen van de crisis aanpakken, en het overheidsapparaat moderniseren. Het WMV doet dienst als een eerste doorlichtingsinstrument om uit te maken of er in de lidstaten onevenwichtigheden bestaan of dreigen te ontstaan. Volgens het WMV zijn er positieve tekenen die erop wijzen dat een correctie van de macro-economische onevenwichtigheden in Europa gaande is. Met het oog op een volledige en duurzame herbalancering is Nederland samen met 13 andere landen geselecteerd voor een evaluatie van de ontwikkelingen in de op- en afbouw van bepaalde onevenwichtigheden³.

Tegen de achtergrond van de aanbeveling van de Raad van 2012, de JGA en het WMV heeft Nederland op 29 april 2013 een bijgewerkt stabiliteitsprogramma (SP) en een bijgewerkt nationaal hervormingsprogramma (NHP) ingediend. Deze programma's bevatten nadere informatie over de sinds juli 2012 gemaakte vorderingen en over de toekomstplannen van het kabinet. De informatie van deze programma's vormt de grondslag voor de analyse in het voorliggende werkdocument van de diensten van de Commissie.

Het nationale parlement is uitgebreid geraadpleegd over de ingediende programma's. Het NHP is ook besproken met belanghebbenden, de sociale partners en decentrale overheden.

Algemene beoordeling

De conclusie van het voorliggende werkdocument van de diensten van de Commissie luidt dat Nederland gezien de genomen maatregelen enige vooruitgang heeft geboekt bij de uitvoering van de LSA's in de aanbeveling van de Raad die betrekking hadden op de budgettaire consolidatie, de huizenmarkt en de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn. De aanbevelingen over de arbeidsmarkt zijn slechts in beperkte mate opgevolgd. Daarentegen zijn goede vorderingen gemaakt met de uitvoering van de aanbeveling over innovatie en de banden tussen de wetenschap en het bedrijfsleven. Ondanks de bereikte resultaten zijn nog verdere maatregelen nodig op alle gebieden waarop nog niet volledig gevolg is gegeven aan de aanbevelingen.

¹ COM(2012) 750 final.

² COM(2012) 751 final.

³ Werkdocument van de diensten van de Commissie (2013): Diepgaande evaluatie voor Nederland, SWD(2013) 121 final. Op 10 april 2013 zijn 13 diepgaande evaluaties gepubliceerd. Hoewel Cyprus in het WMV ook voor een diepgaande evaluatie in het kader van de procedure bij macro-economische onevenwichtigheden was geselecteerd, heeft deze evaluatie uiteindelijk niet plaatsgevonden omdat de voorbereidingen van een financieel bijstandsprogramma al in een vergevorderd stadium verkeerden.

De problemen die in juli 2012 waren gesignaleerd en in de JGA zijn weergegeven, zijn nog actueel. Op korte termijn is het vooral zaak het economisch herstel te steunen door structurele belemmeringen gefaseerd weg te nemen. In dit verband gaat het erom de begroting aan te passen en tegelijk de kwaliteit ervan te verbeteren door groeibevorderende uitgaven te prioriteren en te ontzien en te zorgen voor een betere benutting van het potentieel op de arbeidsmarkt. Een verhoging van de kwaliteit van het stelsel van onderwijs en onderzoek zou de innovatie en het menselijk kapitaal en daarmee het concurrentievermogen en de groeivoorzichten voor de middellange tot lange termijn ten goede komen.

Nederland reageert met de ingediende beleidsplannen op de problemen die in het werkdocument van de diensten van de Commissie van afgelopen jaar zijn beschreven. Voorts is gezorgd voor een brede samenhang tussen de beide programma's. In het NHP wordt bevestigd dat een aanpak van de tekortkomingen op de in het werkdocument van de diensten van de Commissie van afgelopen jaar genoemde gebieden richtinggevend is voor het beleid.

2. ECONOMISCHE ONTWIKKELINGEN EN UITDAGINGEN

2.1. Recente economische ontwikkelingen en vooruitzichten

Recente economische ontwikkelingen

In 2012 en begin 2013 zijn de groei en de werkgelegenheid in Nederland hard geraakt door een zwak internationaal klimaat in combinatie met de afbouw van verstoringen op de woningmarkt die vooral gepaard is gegaan met negatieve vermogens- en vertrouwenseffecten. Dalende huizenprijzen, een gering aantal transacties en een hoge brutoschuldenlast van de huishoudens zetten een rem op de particuliere consumptie en de investeringen in de bouwsector. Deze negatieve vermogenseffecten vloeien voort uit balansaanpassingen waarvan de gevolgen nog zijn versterkt door de onzekerheid en het geringe vertrouwen onder de Nederlandse marktdeelnemers. Deze dynamiek vertoont een wisselwerking met de gevolgen van de aanpassingen in de (relatief grote) financiële sector. De noodzaak om in de banksector in te grijpen en de situatie te stabiliseren, heeft geresulteerd in een discretionaire stijging van het overheidstekort en de overheidsschuld. Tegelijk is de ruimte voor de concurrerende exportsectoren om de zwakke binnenlandse vraag te compenseren, beperkt door de onzekere vooruitzichten voor de uitvoer.

De economie verkeert, onder invloed van een zwakke binnenlandse vraag, in een recessie. Sinds het tweede kwartaal van 2011 is de economische groei op kwartaalbasis telkens negatief geweest. Een uitzondering is de eerste helft van 2012. In die periode lag de groei iets boven nul. De uitvoer werd sterk negatief, terwijl de binnenlandse vraag bleef dalen. In het vierde kwartaal van 2012 is het reële bruto binnenlands product (bbp) opnieuw teruggelopen, met een particuliere consumptie die voor het achtste kwartaal op rij terugviel, en wel tot een niveau dat voor het laatst in 2003 werd gemeten. Op jaarbasis is het bbp in 2012 met 0,9 % gekrompen. Afgelopen jaar bedroeg de HICP-inflatie, opgestuwd door de stijging van de energieprijzen en door bepaalde beleidsmaatregelen, en met name de verhoging van de btw in oktober 2012, bijna 3 %. De werkloosheid bedroeg in 2012 gemiddeld 5,3 %, maar vertoont een stijgende lijn en is in maart 2013 uitgekomen op 6,4 %.

Economische vooruitzichten

De vooruitzichten voor de korte termijn blijven matig. In de voorjaarsprognoses 2013 van de Commissie wordt ervan uitgegaan dat de reële bbp-groei in 2013 opnieuw negatief uitvalt (-0,8 %). Volgens de prognoses vindt in de loop van 2013 een terugkeer plaats naar een bescheiden positieve kwartaalgroei, die te danken is aan een gunstige ontwikkeling van de handel, die weer zal aantrekken na de hapering eind vorig jaar. Daarentegen blijft de binnenlandse vraag tot ver in 2013 zwak. Door een combinatie van factoren, namelijk een stijging van de werkloosheid, de consolidatie van de begroting, de aanhoudend zwakke woningmarkt, de door een aantal pensioenfondsen doorgevoerde

verlaging van de pensioenuitkeringen en een dip in de externe vraag, wordt een doorlopende wissel getrokken op de huishoudens en de vennootschappen.

Voor 2014 wordt gerekend op een geleidelijk, zij het fragiel herstel. De daling van de binnenlandse vraag zou in de tweede helft van dit jaar tot staan moeten komen en in 2014 moeten omslaan in een lichte stijging. Dragende factoren in dit verband zijn de belastingverlichting voor werknemers, die in gunstige zin zou moeten doorwerken in de particuliere consumptie, en een herstel van de particuliere investeringen, met name bij de exportgerichte bedrijven. De werkloosheid en de kracht van de woninggerelateerde balansaanpassingen vormen de belangrijkste neerwaartse risico's.

De macro-economische vooruitzichten in het NHP en het SP zijn over het geheel genomen realistisch. Het SP en het NHP bevatten dezelfde macro-economische vooruitzichten, die redelijk dicht bij de voorjaarsprognoses 2013 van de diensten van de Commissie liggen, maar uitgaan van een iets gunstigere economische groei. In het NHP is een raming van de macro-economische effecten van de structurele hervormingen opgenomen. Het bevat ramingen van de jaarlijkse totale gemiddelde gevolgen van het regeerakkoord voor de economische groei, de particuliere consumptie, het saldo op de lopende rekening, de netto-uitvoer en de werkgelegenheid (zij het niet gecorrigeerd voor de omvangrijke wijzigingen die later zijn aangebracht). Daartoe is gebruikgemaakt van het Safier II-model van het Centraal Planbureau.

2.2. Uitdagingen

Nederland wordt met aanzienlijke problemen geconfronteerd op het gebied van het begrotingsbeleid, de arbeidsmarkt, de woningmarkt, investeringen in onderzoek en ontwikkeling (O&O) en het onderwijs. Deze problemen komen in grote lijnen overeen met die welke in de evaluatie van 2012 aan de orde zijn gekomen.

De beleidsmakers staan vooral voor de taak om voor beheerste balansaanpassingen te zorgen, het vertrouwen te herstellen en de groei te stimuleren, terwijl tegelijk de overheidsfinanciën moeten worden gestabiliseerd. Het begrotingsbeleid is erop gericht om de nodige begrotingsaanpassingen door te voeren bij een zwakke economische groei die met name te wijten is aan de ingezakte binnenlandse vraag. Tegen een achtergrond van algemene budgettaire krapte is het van belang om het groeipotentieel van de Nederlandse economie op lange termijn te versterken.

Een belangrijk probleem is de huizenmarkt waar in de afgelopen tientallen jaren steeds meer starheden zijn ontstaan en versturende prikkels tot ontwikkeling zijn gekomen die hun stempel hebben gedrukt op de woningfinancierings- en sectorale besparingspatronen (zie kader 1). De neiging van de huishoudens om steeds meer brutohypotheekschulden aan te gaan voor een eigen woning, hangt grotendeels samen met langdurige fiscale prikkels, en met name de volledige aftrekbaarheid van de hypotheekrente. Door de hoge gemiddelde hypotheekschuld zijn huishoudens kwetsbaar geworden voor dalende huizenprijzen of een langdurige periode van lage of zelfs negatieve economische groei. Tegelijk kwamen de banken met nieuwe financiële instrumenten die het mogelijk maakten om de aankoop van een eigen huis volledig met geleend geld te financieren. Naarmate de huishoudens zich dieper in de schulden staken voor een eigen woning, zijn de balansen van de financiële instellingen alsmaar sterker toegespitst op woningfinanciering. Nu de woningmarkt een aanpassingsproces doormaakt, worden de nadelige gevolgen daarvan in de gehele economie gevoeld.

De huurmarkt voor woningen wordt gekenmerkt door een dominante aanwezigheid van streng gereguleerde sociale woningbouw die zodanig is georganiseerd dat deze de (arbeids)mobiliteit in de weg staat. Een efficiënte allocatie van kapitaal in de socialewoningsector wordt belemmerd door huren die de schaarste niet weerspiegelen, door het feit dat woningcorporaties op non-profitbasis werken, en door tekortkomingen in het kader voor het bestuur van deze corporaties.

Door de vergrijzing van de bevolking zal het veel moeite kosten om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën en de pensioenstelsels te waarborgen. In dit verband is het vooral zaak de verhoging van de pensioenleeftijd in de tweede pensioenpijler, met daarbij een passende verdeling van de kosten en risico's tussen en binnen de verschillende generaties, door te zetten. Daarnaast had

het bestuur van de pensioenfondsen van de tweede pijler al moeten zijn hervormd om de gevolgen van de vergrijzing beter te kunnen opvangen. Bij uitvoering van de hervormingsplannen voor de langdurige zorg kan de snelle stijging van de kosten van de vergrijzing worden beteugeld en worden de overheidsfinanciën daardoor beter houdbaar. In dit verband is het van belang dat de kwaliteit en toegankelijkheid van langdurige zorg wordt gewaarborgd.

Door de vergrijzing komt ook het arbeidsaanbod onder druk te staan, hoewel er nog een grote arbeidsreserve beschikbaar is, zoals vrouwen, mensen met een migrantenachtergrond, mensen met een handicap en jongere en oudere werknemers. Om te voorkomen dat er arbeidstekorten ontstaan, is het van essentieel belang dat de arbeidsparticipatie van deze groepen wordt bevorderd door onder meer de negatieve belastingprikkel voor de minstverdienende partners (verder) te beperken, maatregelen te treffen om een leven lang leren te stimuleren en een goede inzetbaarheid te waarborgen, en de effectieve pensioenleeftijd verder te verhogen.

Voorts is het zaak om de innovatiecapaciteit van de Nederlandse economie te vergroten. Het toekomstige concurrentievermogen van de Nederlandse economie kan worden aangetast doordat de Nederlandse bedrijven te weinig in O&O investeren, een significante structurele oriëntatie op onderzoeksintensieve sectoren ontbreekt (enkele uitzonderingen in de machine- en installatiesector daargelaten), met name technisch en technologisch geschoold personeel schaars is, en de middelen voor fundamenteel onderzoek onder druk staan. Hoewel het Nederlandse schoolsysteem het over het geheel genomen prima doet, zijn er relatief weinig uitblinkers en scoren de beste leerlingen veel lager dan hun evenknieën in andere landen. Ook sluiten de verworven vaardigheden niet goed aan bij de behoeften van de arbeidsmarkt. Dit geldt met name voor het middelbaar beroepsonderwijs.

Kader 1 – Samenvatting van de diepgaande analyse 2013 die in het kader van de procedure bij macro-economische onevenwichtigheden is verricht

Voornaamste macro-economische problemen

Volgens de diepgaande evaluatie zijn de macro-economische ontwikkelingen betreffende de balansaanpassingen en de schuld van de particuliere sector in combinatie met de resterende inefficiënties op de woningmarkt de voornaamste knelpunten. De ontwikkeling van de lopende rekening vraagt om aandacht hoewel het omvangrijke overschot op deze rekening geen risico's oplevert die vergelijkbaar zijn met die welke aan een omvangrijk tekort kleven.

Nederland heeft op grote schaal financiële stromen vanuit het buitenland aangeboord en verschuift tegelijk omvangrijke hoeveelheden kapitaal naar het buitenland. Daardoor is de Nederlandse economie gevoeliger voor financiële schommelingen, hoewel dit niet voor elke sector even sterk geldt. De besparingen van de huishoudens komen grotendeels terecht bij pensioenfondsen en verzekeraars die deze voor een groot deel doorsluizen naar het buitenland. Hoewel een dergelijke strategie op zich te verdedigen valt met het argument dat de portefeuille wordt gediversificeerd en het verwachte rendement kan worden opgevoerd, wordt de balans van deze institutionele beleggers daardoor wél gevoeliger voor verschuivingen tussen de verschillende beleggingen, voor een vlucht naar kwaliteit en voor herwaarderingen van buitenlandse beleggingen. De Nederlandse huishoudens hebben niet alleen fors gespaard voor hun pensioen, maar zich ook diep in de schulden gestoken voor een eigen huis, daartoe aangezet door langdurige belastingprikkel en financieringstrends. Hun balans is daardoor gevoeliger geworden voor negatieve schokken, zoals een daling van de huizenprijzen, een zwakke economische groei of een aanpassing van de reële rente. Door de hoge geïnstitutionaliseerde en vaak verplichte pensioenbesparingen (in de tweede pijler) in combinatie met veranderingen in de schuldpositie van de Nederlandse huishoudens zijn de balansen van de banken steeds sterker toegespitst op woningfinanciering, hetgeen heeft geleid tot een depositofinancieringsgat. In het licht van de veranderde marktsituatie en de strengere regelgeving kijken de Nederlandse banken op dit moment opnieuw naar hun financieringsmodel.

Beleidsreactie

Brede, geleidelijke en voorspelbaar opeenvolgende hervormingen van de woningmarkt zijn bepalend voor het welslagen van het aanpassingsproces. Dergelijke hervormingen moeten zowel het koop- als het huursegment van de woningmarkt omvatten. Hoewel de balansaanpassingen in eerste instantie een rem zullen zetten op de bedrijvigheid, zijn zij een noodzakelijke voorwaarde voor een duurzaam herstel. De beleidsmaatregelen zouden uiteindelijk tot een betere allocatie van kapitaal en daarmee tot een versterking van het groeipotentieel van de Nederlandse economie moeten leiden. Door gebruik te maken van de mogelijkheden in het institutionele kader om op gedifferentieerde loonsverhogingen en pensioenpremies in de tweede pijler in te zetten, kunnen de huishoudens worden geholpen om hun balans aan te passen zonder dat de binnenlandse vraag te zwaar wordt belast.

3. EVALUATIE VAN DE BELEIDSAGENDA

3.1. Begrotingsbeleid en belastingen

Zoals geschetst in het SP, willen de autoriteiten het buitensporige tekort uiterlijk in 2014 corrigeren, één jaar na de oorspronkelijke termijn die de Raad in 2009 had gesteld. Nu de oude termijn op basis van de huidige prognoses nauwelijks haalbaar lijkt zonder verdere maatregelen, bevestigen de autoriteiten in het SP hun commitment om het nominale tekort met ingang van 2014 duurzaam onder de 3% van het bbp te brengen. Voor de jaren na 2014 komt het programma met projecties voor het nominale tekort waarin slechts deels rekening is gehouden met de genomen maatregelen. Aangenomen wordt dat de middellangetermijndoelstelling (MTD) voor Nederland -0,5 % van het bbp blijft, hoewel het SP 2012 daarover zwijgt. De MTD sluit aan bij de doelstellingen van het stabiliteits- en groeipact. Er wordt echter niet aangegeven hoe Nederland voldoende vooruitgang richting de MTD denkt te boeken. Ook ontbreekt in het programma een planning om de MTD binnen de programmaperiode te halen.

Het uiteindelijke overheidstekort over 2012 was conform de verwachtingen van het kabinet. Dit was 4,1 % van het bbp en kwam dus vrijwel overeen met de projectie van 4,2 % in het SP van afgelopen jaar. Voor 2013, de termijn voor de correctie van het buitensporige tekort, wordt een tekort van 3,4 % van het bbp verwacht, tegen 3,6 % in de voorjaarsprognoses en 3 % in het SP 2012. De verslechtering ten opzichte van het SP van afgelopen jaar is deels toe te schrijven aan de conjuncturele situatie, maar ook aan het netto-effect van de aanvullende bezuinigingsmaatregelen die de autoriteiten daarna hebben genomen. Voorts is het saldo beïnvloed door een aantal specifieke eenmalige transacties die verband hielden met de veiling van mobiele-telefoniefrequenties en met de nationalisatie van SNS Reaal.

Het zal niet gemakkelijk worden om het tekort in 2014, conform het in het programma uitgesproken commitment, terug te dringen tot 3 % van het bbp. Het doel berust op een macro-economisch scenario dat iets optimistischer is dan de voorjaarsprognoses 2013, terwijl de projecties op basis van de geïmplementeerde maatregelen resulteren in een tekort van meer dan 3 % in 2014. De gepresenteerde mogelijke aanvullende maatregelen om het nominale tekort tot 3 % van het bbp terug te dringen, zijn tot nadere aankondiging ingetrokken en zouden op basis van de voorjaarsprognoses 2013 in elk geval niet hebben volstaan om de voor volgend jaar toegezegde verbetering van het overheidstekort te bewerkstelligen. Daarom zijn bovenop de in het programma vermelde maatregelen nog aanvullende maatregelen nodig om het buitensporige tekort in 2014 te corrigeren.

Het programma bevat aanvullende maatregelen om het begrotingstekort te reduceren. Deze berusten op het huidige regeerakkoord dat in september 2012 is gepresenteerd. Het regeerakkoord bevat maatregelen voor de periode tot en met 2017, maar het budgettaire effect van deze onlangs gepresenteerde maatregelen is het duidelijkst merkbaar in 2013. Hoewel belastingverhogingen de voornaamste bijdrage leveren aan de begrotingsconsolidatie van 2013, wordt in het programma aangekondigd dat de nadruk ligt op een terugdringing van de overheidsuitgaven in 2014 en daarna.

Na 2014 moet het nominale tekort volgens het programma sterk verbeteren. Deze verbetering berust op een ouder economisch middellangetermijns scenario dat niet verenigbaar is met de actuelere prognoses voor 2013-2014. De projecties voor 2015 en daarna gaan uit van buitensporig optimistische economische groei projecties waarin geen rekening is gehouden met de al vastgestelde consolidatiemaatregelen die een extra wissel op de economische groei zullen trekken. Terwijl de ontvangsten volgens de prognoses vanaf 2014 licht zullen dalen, wordt uitgegaan van een nog sterkere daling van de uitgaven. Deze projectie van een sterke daling van de uitgaven, die de drijvende kracht is achter de verbetering van het begrotingssaldo, wordt niet ondersteund met consolidatiemaatregelen.

Een bottom-upaanpak met vermelding van de discretionaire bezuinigingsmaatregelen die vanaf 2011 zijn genomen en/of uitgevoerd, bevestigt de forse meerjarige consolidatie-inspanning voor de periode 2011-2013 zoals vastgesteld aan de hand van een op de output gap gebaseerde top-downaanpak. Voor de periode 2011-2013 bedraagt de totale budgettaire inspanning zoals berekend op basis van de bottom-upbenadering, 4 % van het bbp, ofwel 1,3 % van het bbp per jaar, min of meer gelijkelijk verdeeld over ontvangsten- en uitgavenmaatregelen. De genoemde discretionaire maatregelen omvatten de uitfasering van de budgettaire stimulering van 2010 en een aantal aanvullende bezuinigingsmaatregelen (5 miljard EUR), een eerste bezuinigingsronde vanaf september 2010 van het kabinet Rutte I (19 miljard EUR), de maatregelen van het Kunduz-akkoord van april 2012 (9 miljard EUR), en ten slotte het regeerakkoord van het kabinet Rutte II van september 2012 (15 miljard EUR). Het kabinet heeft in verband met een akkoord met de sociale partners een in april 2013 aangekondigd ontwerppakket van zo'n 4 miljard EUR aan mogelijke aanvullende bezuinigingen tot nadere aankondiging ingetrokken⁴. Daarom wordt er geen rekening mee gehouden en komt het niet voor in de uitsplitsing van de tekortprojecties in het programma, hoewel er wel gewag van wordt gemaakt. Eenmalige transacties van betekenis, namelijk de verkoop van de 4G-licenties voor mobiele telefonie en de tekortverhogende nationalisatie van SNS Reaal (beide met impact op het begrotingssaldo 2013) vallen min of meer tegen elkaar weg. De uitvoering van de consolidatiemaatregelen voor 2013 en daarna ligt op schema⁵. Mochten de huidige plannen onverkort ten uitvoer worden gelegd, dan zijn de door Nederland getroffen discretionaire maatregelen samen goed zijn voor een geraamd bedrag van bijna 7 % van het bbp netto in de periode 2011-2017.

Afgaande op de gespecificeerde en overeengekomen maatregelen die in de meerjarige begrotingsprognoses zijn vervat, wordt de consolidatie in 2014 voortgezet. Wel zijn er implementatierisico's verbonden aan de in de budgettaire middellangetermijnplannen vastgelegde maatregelen. Deze hebben deels betrekking op neerwaartse risico's in het macro-economische scenario, maar ook op de tussen de coalitiepartners overeengekomen plannen. Een ander type begrotingsrisico heeft betrekking op de omvangrijke decentralisatiemaatregelen die gepland zijn. Een aantal budgetten en taken op het gebied van de jeugdzorg en de langdurige zorg zal worden overgeheveld naar de gemeenten. Dit proces gaat gepaard met bezuinigingen op de desbetreffende budgetten, die bovenop een algemene verlaging van de aan de gemeenten overgedragen middelen komen. Het valt nog te bezien of de geplande efficiëntiewinsten volledig kunnen worden gerealiseerd. Beperkte afwijkingen zullen worden gecompenseerd binnen de uitgavenplafonds, maar als deze van hardnekkige aard blijken, dan moeten ze worden opgevangen met nieuwe maatregelen. Er bestaat gevaar dat de groeistimulerende uitgaven aan onderwijs en onderzoek niet worden ontzien. In de huidige begrotingsplannen worden deze iets verlaagd. De overheidsuitgaven aan onderwijs en opleiding bedroegen in 2011 5,77 %⁶. De nominale uitgaven daaraan zullen de komende jaren volgens de projecties ruwweg stabiel blijven. Dit houdt in dat zij

⁴ Daarnaast zijn de overwogen bezuinigingen die zouden voortvloeien uit een vrijwillige nullijn in de zorg, na het met de zorgsector gesloten akkoord van april 2013 van de baan.

⁵ Bron: 30 miljard monitor (miljoenennota 2013).

⁶ Bron: Eurostat (Overheidsuitgaven naar functie (COFOG)).

als percentage van het bbp zullen dalen tot 5,48 % van het bbp in 2014. Verwacht wordt dat de totale uitgaven aan innovatie en onderzoek, na een piek in de jaren 2010-2012, tot 2016 een dalende lijn vertonen. Dit komt door het aflopen van de crisismaatregelen, terwijl binnen het budget een verschuiving heeft plaatsgevonden naar een intensiever gebruik van O&O-belastingprijkkels. De overheidsuitgaven aan fundamenteel onderzoek dat niet als programmagerelateerd is geormerkt en grotendeels wordt verricht door universiteiten en publieke onderzoeksinstellingen met de status van zelfstandig bestuursorgaan, worden verlaagd en sterker gericht op sectorale toepassingen.

Het structurele saldo⁷ bedroeg in 2010, 2011 en 2012 respectievelijk -4 %, -3,7 % en -2,6 % van het bbp. Volgens de interne voorjaarsprognoses 2013 van de diensten van de Commissie verbetert dit saldo verder tot -2,0 % van het bbp in 2013, maar gaat in 2014 bij ongewijzigd beleid weer achteruit tot -2,3 %. De gemiddelde jaarlijkse reële begrotingsinspanning over de periode 2011-2013 wordt geraamd op 0,7 % van het bbp. Gecorrigeerd voor de forse neerwaartse ontwikkeling van de potentiële productiegroei die heeft plaatsgevonden sinds de aanbeveling die in 2009 in het kader van de procedure bij buitensporige tekorten (BTP) is gedaan, en voor de gevolgen van de andere samenstelling van de economische groei voor de ontvangsten, loopt de gemiddelde jaarlijkse gecorrigeerde structurele inspanning op tot 1,1 % van het bbp. Daarmee wordt de in de BTP-aanbeveling van de Raad van 2009 voorgeschreven gemiddelde jaarlijkse begrotingsinspanning (¾ % van het bbp) in de periode 2011-2013 ruimschoots overtroffen.

Op basis van een brede beoordeling van de Nederlandse begrotingsplannen waarin het structurele saldo als referentiepunt wordt genomen en rekening wordt gehouden met de uitgaven ongerekend discretionaire ontvangsten, **mag worden aangenomen dat in 2015 en de jaren duidelijk wordt afgeweken van het aanpassingstraject richting de MTD.** Het structurele saldo zoals berekend op basis van het SP, bedraagt -1,5 % van het bbp in 2013 en -1,6 % van het bbp in 2014 en verbetert slecht licht tot -1,4 % van het bbp in 2017, waarmee het structurele tekort ruim boven de MTD blijft. Het verschil tussen de structurele saldo's van het programma en die van de voorjaarsprognoses 2013 van de Commissie is toe te schrijven aan het feit dat de macro-economische scenario's onderling iets uiteenlopen en bepaalde eenmalige ontvangsten in het programma niet als zodanig zijn aangemerkt. Wat de latere jaren van het programma betreft, berusten de herberekende structurele saldo's op een middellangetermijns scenario dat niet met de kortetermijnvooruitzichten voor 2013 en 2014 strookt en waarin wordt aangenomen dat de output gap in 2017 is verdwenen.

Afgaande op de technische uitgavenprojecties voor 2014 en 2015 wordt de uitgavenbenchmark in acht genomen. Volgens het SP groeien de overheidsuitgaven ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde in 2015 en 2016 gemiddeld met een lager percentage dan het toepasselijke referentiepercentage. De groei van deze uitgaven bedraagt minder dan -0,14 % en ligt daarmee onder de uitgavenbenchmark.

Kader 2 – Buitensporigtekortprocedure voor Nederland

Op 2 december 2009 heeft de Raad besloten dat er in Nederland een buitensporig tekort bestond, en de meest recente aanbeveling in het kader van artikel 126, lid 7, van het Verdrag gedaan. De Raad heeft de Nederlandse autoriteiten aanbevolen om in 2013 een eind te maken aan het buitensporige tekort. Om het overheidstekort op geloofwaardige en duurzame wijze tot onder 3 % van het bbp terug te dringen, is de Nederlandse autoriteiten meer concreet aanbevolen om: a) in 2010 de begrotingsmaatregelen ten uitvoer te leggen die in de begroting van 2010 waren vastgelegd, en in 2011 met de consolidatie te beginnen, zodat er in 2013 een einde zou worden gemaakt aan de buitensporigtekortsituatie, b) in de periode 2011-2013 een gemiddelde jaarlijkse begrotingsinspanning van ¾% van het bbp te realiseren, waarmee ook een halt zou moeten worden

⁷ Conjunctuurgezuiverd saldo, ongerekend eenmalige en tijdelijke maatregelen.

toegeroepen aan de snelle toename van de bruto schuldquote van de overheid, die volgens de prognoses de referentiewaarde zou overschrijden, c) de maatregelen te specificeren die nodig waren om het buitensporige tekort in 2013 te corrigeren indien de conjuncturele omstandigheden zulks toelieten, en het tekort sneller terug te dringen indien de economische of budgettaire situatie gunstiger zou uitpakken dan verwacht.

Een overzicht van de huidige stand van zaken met betrekking tot de buitensporigtekortprocedures, inclusief de aanvullende stappen die na de afronding van het voorliggende werkdocument van de diensten van de Commissie zijn gezet, is te vinden op:

http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/index_en.htm (met onderaan de webpagina een link naar de desbetreffende landen).

De schuldquote stijgt in de eerste jaren van het programma. Op basis van de voorjaarsprognoses 2013 van de Commissie **loopt de schuldquote gestaag op van 71,2 % van het bbp in 2012 naar 74,6 % van het bbp in 2013 en 75,8 % van het bbp in 2014.** Dit is hoofdzakelijk het gevolg van hardnekkige nominale tekorten in combinatie met een nauwelijks groeiend nominaal bbp, terwijl de EFSF- en ESM-transacties die ten laste komen van de overheidsschuld, een betrekkelijk gering opwaarts effect hebben. In de stijging van de verwachte brutoschuldquote voor 2013 is rekening gehouden met de schuldverhogende transacties van zo'n 1 % van het bbp in verband met de nationalisatie van SNS Reaal begin 2013 (bovenop de tekortverhogende maatregelen van rond de 0,6 % van het bbp). Dat de rentespreads van de Nederlandse overheidsschuld een beheerste ontwikkeling vertonen ten opzichte van de Duitse benchmarks, wijst erop dat het vertrouwen onder de markdeelnemers nog relatief groot is.

Op basis van het programma kan niet worden beoordeeld in hoever vooruitgang wordt geboekt richting de schuldbenchmark. Het SP berust op gedateerde prognoses voor 2015 en de jaren daarna, die niet stroken met de gegevens voor 2013 en 2014. Door deze breuk in de gegevens en door het feit dat deze voor de latere programmajaren achterhaald zijn, kan niet worden uitgemaakt in hoever vooruitgang wordt geboekt richting de schuldbenchmark.

Houdbaarheid op lange termijn

Nederland moet iets doen aan het probleem dat de houdbaarheid van de begroting op lange termijn in gevaar komt. Op korte termijn dreigen er voor Nederland nog geen budgettaire spanningen. Op middellange tot lange termijn is de houdbaarheid van de begroting evenwel zeer onzeker vanwege de vergrijzingskosten. De overheidsschuld (die oploopt van 71,2 % van het bbp in 2012 naar een geraamde 75,8 % in 2014) ligt boven de in het Verdrag vastgelegde drempelwaarde van 60 % van het bbp. Als het structurele primaire saldo zou terugkeren naar de in het verleden waargenomen hogere waarden, zoals het gemiddelde over de periode 1998-2012, zou de dreiging afnemen. Daarom moet het vizier worden gericht op een terugdringing van de overheidsschuld. Voorts lijkt een verdere indamming van de groei van de leeftijdsgebonden uitgaven (met name in de langdurige zorg) noodzakelijk om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn te waarborgen.

De houdbaarheid van het pensioenstelsel op lange termijn is verbeterd door de geleidelijke verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd in de eerste pijler van 65 jaar in 2012 naar 67 jaar in 2023. Doordat de pensioengerechtigde leeftijd na 2023 aan de levensverwachting wordt gekoppeld (waarmee het land vergeleken met de andere lidstaten ver vooroploopt), wordt rekening gehouden met toekomstige stijgingen van de levensduur en wordt de druk van de leeftijdsgebonden uitgaven op de overheidsfinanciën aanzienlijk verlicht. Als gevolg van de hervorming vallen de verwachte pensioenuitgaven als percentage van het bbp tot 2060 1,8 procentpunt lager uit dan de

projecties in het vergrijzingsverslag 2012 en zullen deze op lange termijn nog maar iets boven het EU-gemiddelde liggen (+1,7 procentpunt, tegen een EU-gemiddelde van +1,4 procentpunt tot 2060). Evenzo stijgt de leeftijd voor de opbouw van nieuwe bedrijfspensioenrechten in de tweede pensioenpijler in 2014 tot 67 jaar en wordt deze daarna gekoppeld aan de stijging van de levensverwachting. Hoewel de financiële situatie van de pensioenfondsen van de tweede pijler daardoor op lange termijn verbetert, zijn de dekkingsgraden van de verschillende fondsen fors gedaald door de rijping van het stelsel en door de gevolgen van de crisis op de financiële markten voor de activaprijzen en de rente. Bij toekomstige aanpassingen van de premies en uitkeringen moet worden gewaarborgd dat de risico's binnen en tussen de verschillende leeftijdsgroepen eerlijk worden verdeeld.

Nederland heeft het deel van de aanbeveling dat betrekking had op de verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd en op de koppeling ervan aan de levensverwachting, volledig opgevolgd. Dit geldt voor zowel de eerste als de tweede pensioenpijler. Andere maatregelen, zoals de aanpassing van de pensioenwetgeving voor de tweede pijler en de invoering van flankerende arbeidsmarktmaatregelen voor oudere werknemers, zijn slechts gedeeltelijk uitgevoerd omdat het overleg daarover met de sociale partners nog loopt. Het is de bedoeling dat in 2013 en 2014 verdere wetgevingsvoorstellen op dit gebied volgen.

Wat de gezondheidszorg betreft, heeft Nederland hervormingen doorgevoerd om de kosteneffectiviteit en houdbaarheid van het stelsel te verbeteren en tegelijk de toegang tot hoogwaardige zorg te waarborgen. In 2011 en 2012 zijn tussen de zorgverleners, zorgverzekeraars en artsen diverse overeenkomsten gesloten die een beheerste ontwikkeling in de intramurale zorg moeten waarborgen. De Nederlandse regering is met een blauwdruk gekomen voor een ambitieuze hervorming op het gebied van de langdurige zorg. Volgens de blauwdruk is het de bedoeling om de rol van de decentrale overheden te versterken, de kosten van wonen en zorg te scheiden, kwaliteitsaspecten te monitoren en meer nadruk te leggen op individuele verantwoordelijkheid en informele zorg. Het is van belang dat de beoogde hervorming zodanig wordt doorgevoerd dat de toegankelijkheid, de kosteneffectiviteit, de houdbaarheid en de kwaliteit van de langdurige zorg gewaarborgd zijn. Hoewel de plannen tot forse budgettaire besparingen leiden, zijn waarschijnlijk nog aanvullende maatregelen nodig voor een volledig herstel van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn.

Begrotingskader

Nederland heeft een robuust begrotingskader. Het Nederlandse budgettaire middellangetermijnkader kan in de EU als een best practice worden beschouwd. De voornaamste kenmerken van het thans bestaande meerjarige trendmatige begrotingskader van Nederland zijn: i) het gebruik van reële uitgavenplafonds, die vooraf zijn vastgesteld en gedurende de volledige kabinetsperiode van toepassing zijn, ii) een automatische stabilisatie van de ontvangsten, en iii) het gebruik van onafhankelijk opgestelde macro-economische aannames. In de kabinetsformatie worden de begrotingsdoelstellingen voor de middellange termijn vastgesteld door de gewenste ontwikkeling van de overheidsuitgaven, alsmede de belastingdruk voor elk jaar tot het laatste jaar van de kabinetsperiode te bepalen. Het huidige kader omvat niet de decentrale overheid. Het kabinet werkt aan een wetsvoorstel waarin de EU-begrotingsregels in nationale wetgeving worden omgezet. In dit verband zal het budgettaire middellangetermijnkader een rechtsgrondslag moeten krijgen waarin ook bepalingen en coördinatiemechanismen voor de financiën van de decentrale overheid zijn opgenomen.

Dit neemt niet weg dat door de economische crisis zwakke punten in het begrotingskader aan het licht gekomen en de achtereenvolgende kabinetten de begroting in toenemende mate buiten de in het kader vastgelegde procedures om hebben aangepast. Omdat de oorspronkelijke uitgavenplafonds waren gebaseerd op groeitrajecten die achteraf te optimistisch bleken, hebben de diverse kabinetten hun budgettaire middellangetermijnplannen telkens moeten aanpassen met forse

consolidatiemaatregelen. Volgens het regeerakkoord mogen de automatische stabilisatoren vrij werken binnen elk afzonderlijk uitgavenplafond zolang de algehele begrotingssituatie van het land in overeenstemming blijft met de Europese begrotingsregels. Ondanks het feit dat de Nederlandse autoriteiten zich onverkort aan hun verplichtingen uit hoofde van het stabiliteits- en groeipact (SGP) gebonden achten, heeft Nederland het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de Economische en Monetaire Unie echter nog niet geratificeerd. De rentelasten worden buiten het uitgavenkader gehouden, terwijl andere conjunctuurgevoelige uitgaven (met name werkloosheidsuitkeringen en de bijstand) wél onder dit kader worden gehandhaafd. Daardoor wordt de werking van de automatische stabilisatoren bij een economische inzinking belemmerd. Daarnaast wordt niet nader aangegeven met welke mogelijke acties de toezegging om zich hoe dan ook aan de Europese regels te houden, gestand wordt gedaan.

Belastingstelsel

De belastingquote lag in 2011 met 38,4 % iets onder het bbp-gewogen EU-gemiddelde (38,8 %). Wat de samenstelling van de belastingontvangsten betreft maken de indirecte en de directe belastingen elk iets minder dan een derde van de totale belastingontvangsten uit en zijn de sociale bijdragen – die tot de hoogste in de EU behoren – goed voor 14,8 % van het bbp.

Nederland wordt veelvuldig door multinationale ondernemingen gebruikt om financiële stromen om fiscale redenen naar andere rechtsgebieden te verleggen. Volgens een recente OESO-studie⁸ verschuiven sommige internationale vennootschappen hun winsten via Nederland naar rechtsgebieden met lage belastingen. Mede omdat over uitgaande royalty's en rentebetalingen geen belasting wordt ingehouden en de Nederlandse fiscus in zogeheten tax rulings vooraf uitsluitel geeft over de fiscale gevolgen van dergelijke activiteiten, hebben ondernemingen zich in Nederland als special purpose vehicle (SPV) laten registreren zonder dat er in hun geval sprake is van een substantiële fysieke aanwezigheid aldaar. Via de SPV's liepen in 2011 brutokapitaalstromen over Nederland in de orde van grootte van 2 625 miljard USD aan inkomende investeringen en 3 023 miljard USD aan uitgaande investeringen, in beide gevallen meer dan driemaal het Nederlandse bbp in dat jaar. De huidige internationale druk om de fiscale regelgeving aan te passen teneinde te voorkomen dat aldus gebruik wordt gemaakt van dergelijke vehikels, kan nadelige gevolgen hebben voor Nederland en andere lidstaten.

Het stelsel van milieuheffingen is in Nederland betrekkelijk goed ontwikkeld. De ontvangsten uit milieuheffingen bedroegen in 2011 omgerekend 3,9 % van het bbp, het op een na hoogste percentage van alle EU-lidstaten⁹. De ontvangsten uit de energieheffingen liggen, ondanks de lager dan gemiddelde ontvangsten uit de brandstofaccijnzen voor de vervoerssector, op een relatief hoog niveau. Het vergroeningsaspect in de belastingheffing op personenauto's is versterkt. In 2013 is de CO₂-limiet voor de vrijstelling van de motorrijtuigenbelasting verder verlaagd terwijl voertuigen met een hogere CO₂-uitstoot juist zwaarder worden belast. Daar staat tegenover dat de fiscale stimulering van het privégebruik van een bedrijfsauto tot een versmalling van de grondslag voor de inkomstenbelasting leidt. Ook is er ruimte om de verkapte watersubsidies uit te faseren. Voorts betalen ondernemingen in energie-intensieve sectoren en de tuinbouw minder belasting op energie¹⁰. Daardoor ontstaan intersectorale verstoringen wat betreft een efficiënt gebruik van hulpbronnen.

Het huidige fiscale stelsel biedt nog ruimte voor groeivriendelijke belastinghervormingen. Zo kunnen belastinggrondslagen worden verbreed (bijv. door de reikwijdte van het verlaagde btw-tarief te beperken en door de aftrekpost bij geringe hypotheekrentebetalingen te verlagen), kunnen

⁸ Addressing Base Erosion and Profit Shifting (OESO 2013).

⁹ Taxation Trends in the European Union (Europese Commissie 2013).

¹⁰ Taxing Energy Use: A graphical analysis (OESO 2013).

milieuschadelijke subsidies worden verlaagd, kunnen de groene belastingen worden verhoogd en kan de beoogde beperking van de hypotheekrenteaftrek worden versneld.

3.2. Financiële sector

De Nederlandse financiële sector is in de afgelopen paar jaar ondanks de verslechtering van het economisch klimaat veerkrachtiger worden. Niettemin is een bank genationaliseerd. Met een balansomvang van zo'n viermaal het bbp is de financiële sector in Nederland een van de grootste in de EU. Sinds de nationalisatie van SNS Reaal in februari 2013 heeft de Nederlandse overheid twee van de vier grootste banken in bezit, terwijl een derde bank financiële steun heeft ontvangen. De bankensector moet zijn kapitaalbuffers in verband met de internationale regelgeving evenwel nog verder versterken. Ook moeten de banken vanwege hun sterke afhankelijkheid van marktfinanciering voldoende kapitaal aanhouden. Ondanks de recente geringe toename van de bancaire kapitaalbuffers staan deze nog onder druk vanwege de toenemende verliezen op en voorzieningen voor leningen. De overheid is momenteel met de belanghebbenden in gesprek over een verlaging van het aantal hypotheekleningen dat de banken op de balans hebben, maar een dergelijke maatregel zou een aantal nadelen hebben. Met een grootschalige verkoop van door de overheid gegarandeerde hypotheekleningen aan een financiële instelling die een garantie van de overheid geniet, vermindert de gemiddelde kwaliteit van de hypotheekleningen die de particuliere banken overhouden, en kunnen de problemen die de banken hebben om hun risicogewogen kapitaalbuffers op te voeren, worden versterkt. De verkoop ervan aan de pensioenfondsen kan leiden tot een versterking van de negatieve vermogens-effecten in een recessie.

Om het kapitaal te verhogen, het financieringsgat te beperken en vanwege de relatief lage particuliere besparingen blijken de Nederlandse banken hun winsten in te houden en een hogere depositorente te bieden dan de banken in de buurlanden. Daarentegen wordt ook een hogere rente voor leningen gevraagd en is het verschil met de depositorente in recente jaren toegenomen (met name bij de hypotheekleningen). Aangenomen mag worden dat een hogere rente wordt gevraagd vanwege de noodzaak tot verlaging van de hefboomratio, vanwege de relatief hoge financieringskosten omdat de Nederlandse banken nogal afhankelijk zijn van wholesalefinanciering, vanwege het feit dat een aantal concurrenten zich uit de markt heeft teruggetrokken, en vanwege de perceptie van het risicoprofiel van de kredietportefeuille. De verliezen op de leningen nemen toe en het percentage probleemkredieten heeft de hoogste stand bereikt sinds het uitbreken van de crisis. Met de voortgaande daling van de huizenprijzen heeft inmiddels al 25 % van de huizen een waarde die lager is dan de brutowaarde van de uitstaande (in veel gevallen aflossingsvrije) hypotheek. De betalingsachterstanden en het aantal executies liggen in vergelijking met andere landen nog op een uiterst laag niveau. De Nederlandse banken hebben op dit moment bijna 80 miljard EUR (13 % van het bbp) aan leningen uitstaan aan vastgoedondernemingen. Met voorzieningen van minder dan 2 % van de portefeuille kunnen de banken moeite krijgen om grote verliezen op te vangen, met name omdat de taxaties van het in onderpand gegeven onroerend goed vaak meer dan een jaar oud zijn, de prijzen dalen en de leegstand al relatief hoog is en nog steeds toeneemt.

Het percentage kmo's (kleine en middelgrote ondernemingen, het mkb), dat in Nederland problemen blijkt te ondervinden bij de toegang tot financiering, ligt hoger dan het EU-gemiddelde en is in 2012 verder verslechterd¹¹. Als banken in dit verband alleen zouden reageren op een objectieve verslechtering van de economische vooruitzichten en kredietvoorwaarden, zou dit een welkome ontwikkeling zijn. Als de banken hun mkb-kredietportefeuille echter afbouwen in het kader van de aanpassing van hun balans, zou er sprake kunnen zijn van een contraproductieve ontwikkeling. De Nederlandse overheid heeft een reeks maatregelen getroffen om de toegang van het mkb tot financiering te verbeteren, zoals de verlenging van bestaande garantieregelingen, de

¹¹ Survey on the access to finance of SMEs in the euro area, Europese Centrale Bank: <https://www.ecb.int/stats/money/surveys/sme/html/index.en.html>

verruiming van de beschikbare budgetten en de verhoging van het maximum voor microkredieten¹². Wat de toegang tot risicokapitaal betreft, ontwikkelt de overheid in nauwe samenwerking met het Europees Investeringsfonds en de Europese Investeringsbank aanvullende financiële instrumenten voor het mkb¹³. Al deze maatregelen zijn stappen in de goede richting. Wel is het gezien de conjuncturele situatie van belang dat, in aansluiting op de in de JGA gestelde prioriteiten, verdere inspanningen worden geleverd om een passende toegang van het mkb tot financiering te waarborgen.

3.3. Arbeidsmarkt, onderwijs en sociaal beleid

Arbeidsmarkt en sociaal beleid

De Nederlandse arbeidsmarkt presteert in vergelijking met andere EU-landen nog redelijk goed. Wel is de werkloosheid in Nederland gestaag opgelopen (van 4,4 % in 2011 naar 5,3 % in 2012) en zal deze volgens de prognoses in 2013 en 2014 snel blijven stijgen (tot respectievelijk 6,9 % en 7,2 %). Met het oog op het ambitieuze EU-werkgelegenheidsdoel van 80 % in 2020 en met het oog op de aanpak van toekomstige tekorten aan arbeidskrachten hebben de Nederlandse autoriteiten in hun NHP en SP brede arbeidsmarkthervormingen aangekondigd die aansluiten bij de LSA's van 2012. De beoogde hervormingen zijn voor het merendeel nog niet doorgevoerd.

In 2012 bevatten de aanbevelingen van de Raad aan Nederland een LSA voor de arbeidsmarkt. Deze had betrekking op het lage gemiddelde aantal gewerkte uren. Het gemiddelde aantal gewerkte uren in Nederland ligt ver onder het EU-gemiddelde. Dit geldt met name voor vrouwen. Dit komt deels doordat veel parttime wordt gewerkt, met name door vrouwen. Hoewel dit in aanzienlijke mate te maken heeft met persoonlijke voorkeuren, kunnen de toekomstige tekorten aan arbeidskrachten wél worden bestreden door het wegnemen van de prikkels die mensen ontmoedigen om meer uren te gaan werken. Door een vermindering van negatieve fiscale arbeidsprikkels zou werken aantrekkelijker worden gemaakt. Om werken voor de minstverdienende partner financieel aantrekkelijker te maken, is Nederland in 2009 gestart met de geleidelijke afschaffing van de overdraagbare heffingskorting over een periode van 15 jaar. Ook wordt de dubbele heffingskorting voor bijstandsgerechtigden vanaf 2012 over een periode van 20 jaar afgebouwd. Deze uitfasering is wettelijk vastgelegd en is met betrekking tot LSA3 een zinvolle en geloofwaardige stap in de goede richting. De lange tijdspanne van de uitfasering (respectievelijk 15 en 20 jaar) is echter niet erg ambitieus.

De arbeidsparticipatie van de minstverdienende partners en hun toegang tot een baan zouden nog verder worden bevorderd via een adequate, hoogwaardige kinderopvang. In Nederland wordt veel minder gebruikgemaakt van de voltijdse kinderopvang dan gemiddeld in de EU. Dit geldt voor alle leeftijdsgroepen. In een verslag van het EGGE (European Network of Experts on Employment and Gender Equality Issues) over buitenschoolse opvang wordt gewezen op de lage kwaliteit van de opvangvoorzieningen voor kinderen van 0 tot 4 jaar oud. Ook wordt in dit verslag gewezen op de lage kwaliteit van de buitenschoolse opvangvoorzieningen. Voorts biedt slechts de helft van de voorzieningen op alle schooldagen buitenschoolse opvang. Dit wijst op knelpunten in de beschikbaarheid van opvangvoorzieningen. Weliswaar kan met de voorgenomen en al doorgevoerde bezuinigingen op de kinderopvang een zekere verspilling worden tegengegaan (met name omdat huishoudens met een hoog inkomen voortaan minder subsidie krijgen), maar deze bezuinigingen kunnen ook een weerslag hebben op de arbeidsparticipatie van de minstverdienende partners, en met name van degenen die geen beroep kunnen doen op informele kinderopvang.

¹² Zo is het budget voor het zogeheten Borgstellingskrediet mkb verhoogd van 750 miljoen EUR naar 1 miljard EUR, terwijl garantieregelingen als Garantie Ondernemingsfinanciering en Groiefaciliteit ook worden verlengd. Het maximum voor microkredieten is opgetrokken van 50 000 EUR in 2012 naar 150 000 EUR in 2013.

¹³ Zo is in 2012 een dakfonds met een aanvangskapitaal van 150 miljoen EUR opgezet dat financiering gaat verstrekken aan snelgroeiende innovatieve of high-techbedrijven die zich in een latere fase bevinden (http://www.eif.org/what_we_do/equity/news/2012/DVI_PPM_Oost.htm).

De werkgelegenheid onder mensen met een migrantenachtergrond loopt sinds 2008 terug en de jeugdwerkloosheid neemt toe. Wat het verschil in werkgelegenheid tussen autochtonen en mensen met een migrantenachtergrond betreft, scoort Nederland duidelijk onder het EU-gemiddelde. De jeugdwerkloosheid is in Nederland de afgelopen maanden steeds sneller gestegen, hoewel deze nog ruim onder het Europese gemiddelde ligt. Als de sterke stijging van de jeugdwerkloosheid een halt kan worden toegeroepen, kan dit helpen om toekomstige tekorten aan arbeidskrachten, alsmede een verlies aan menselijk kapitaal en waardevolle vaardigheden te voorkomen. Ook het arbeidspotentieel van mensen met een handicap kan worden aangeboord. Bij degenen die recht hebben op een arbeidsongeschiktheidsuitkering, maar een resterende verdiencapaciteit van 20 à 65 % hebben, ligt de arbeidsparticipatiegraad fors lager dan de totale participatiegraad. De participatiewet is bedoeld om de arbeidsparticipatie te verbeteren door diverse uitkeringsregelingen samen te voegen en te hervormen, terwijl de verantwoordelijkheid voor de uitvoering ervan naar de gemeenten wordt verschoven en het totale budget wordt verlaagd. De wet treedt naar verwachting op 1 januari 2014 in werking en komt dan in de plaats van de ontwerpwet werken naar vermogen waarnaar in het werkdocument van de diensten van de Commissie van afgelopen werd verwezen. Sociale uitkeringen worden strenger gecontroleerd, fraude wordt harder aangepakt en uitkeringsgerechtigden moeten zich meer inspannen om werk te vinden. Voorts hebben de werkgevers in het kader van het akkoord tussen de sociale partners concreet toegezegd om 100.000 mensen met een gedeeltelijke arbeidshandicap vanaf 2014 over een periode van twaalf jaar aan een baan te helpen.

De hervorming in het kader van de participatiewet is ambitieus en ter zake relevant omdat deze gericht is op de bevordering van de arbeidsparticipatie. De hervormingen zijn echter nog niet wettelijk vastgelegd en de tijdsperiode voor de invoering ervan lijkt aan de korte kant gezien de forse flankerende inspanningen die van de decentrale overheden worden verwacht, terwijl ook fors wordt gesnoeid in het budget. Zo zijn forse ingrepen gepland in het budget voor de sociale werkplaatsen en voor andere reguliere integratie-instrumenten. Een concreet risico bij de uitvoering van het arbeidsgehandicaptenbeleid is de omvang van de verschuiving van taken naar de gemeenten. Zij krijgen de verantwoordelijkheid voor een budget van 8,5 miljard EUR ter ondersteuning van werkzoekenden met een handicap en tegelijk ook voor een groot, tot dusver uit de AWBZ gefinancierd deel van de langdurige zorg (zo'n 2,8 miljard EUR). Van de gemeenten wordt een efficiënter kostenbeheer verwacht, maar door de omvang van de bezuinigingen op het budget kan dit lastig voor hen worden. De centrale overheid wil dat de gemeenten fuseren tot nieuwe gemeenten met ten minste 100 000 inwoners zodat zij deze nieuwe taken adequaat kunnen vervullen. Wat betreft het streefcijfer voor het in dienst nemen van mensen met een handicap, is afgestapt van de plannen waarbij bij bedrijven met 25 of meer werknemers minimaal 5 % van het personeelsbestand uit mensen met een gedeeltelijke handicap moest bestaan, omdat de boete die zou worden opgelegd bij het niet-halen van het quotum waarschijnlijk zijn doel voorbij zou zijn geschoten en het quotum tot arbeidssubstitutie had kunnen leiden. Tegelijk lijken de huidige plannen weinig bindende verplichtingen mee te brengen en zijn deze fors naar achter verschoven (tot ver na de huidige kabinetsperiode). Daardoor nemen de implementatierisico's toe.

Een ander nog niet volledig benut arbeidspotentieel is dat van de oudere werknemers. In recente jaren hebben de maatregelen om de arbeidsparticipatie te bevorderen door vervroegde uittreding in de leeftijdscategorie 60-64 jaar minder aantrekkelijk te maken, al vrucht afgeworpen. De gemiddelde effectieve pensioenleeftijd is gestaag gestegen van 61 jaar in 2006 naar 63,6 jaar in 2012, waarmee het gat tussen de wettelijke en de effectieve pensioenleeftijd kleiner is geworden. Wel kunnen oudere werknemers in de huidige regelingen nog gebruikmaken van een combinatie van relatief hoge ontslagvergoedingen en royale werkloosheidsuitkeringen en langs deze weg alsnog vroegtijdig uittreden. Daarnaast is het in Nederland op grond van de relatief sterke rechtsbescherming van werknemers met een vaste aanstelling en op grond van de potentieel hoge (aan het aantal gewerkte jaren gekoppelde) ontslagvergoedingen weinig aantrekkelijk voor oudere werknemers om van baan te wisselen (zie kader 3). Daardoor is de arbeidsmobiliteit relatief gering en neemt de kans op langdurige werkloosheid toe bij het verlies van een baan. Oudere werknemers

zijn minder goed ingesteld op veranderingen op de arbeidsmarkt en zouden baat hebben bij maatregelen op het gebied van een leven lang leren (LLL) en actief ouder worden. Daarom is het zorgwekkend dat slechts minder dan de helft van alle volwassen LLL-deelnemers uit oudere werknemers bestaat.

Kader 3 – Starheden op de Nederlandse arbeidsmarkt

De Nederlandse arbeidsmarkt kan over het geheel genomen als uiterst flexibel worden beschouwd. Dit heeft hoofdzakelijk te maken met de hoge participatiegraad van zowel mannen als vrouwen, met de ruime mogelijkheden om op tijdelijke of parttimebasis te werken, en met de grote omvang van de groep zelfstandigen. Werknemers in vaste dienst genieten in Nederland evenwel een relatief sterke rechtsbescherming. Voorts kent het Nederlandse stelsel relatief royale werkloosheidsuitkeringen met een lange maximumduur (38 maanden).

De arbeidsmobiliteit wordt door deze kenmerken negatief beïnvloed. Van het huidige stelsel van rechtsbescherming profiteren de "insiders" ten koste van de "outsiders" terwijl het, vooral bij oudere werknemers, de prikkel vermindert om op zoek te gaan naar een nieuwe uitdaging. Aangezien de opgebouwde rechten op een ontslagvergoeding verloren gaan bij de overstap naar een andere baan, zijn oudere werknemers nauwelijks bereid om zo'n overstap te wagen. Tegelijk zijn bedrijven huiverig om oudere werknemers in dienst te nemen, vanwege de rechtsbescherming die deze werknemers genieten, en vanwege de relatief hoge, op senioriteit gebaseerde lonen in Nederland, hetgeen kan resulteren in discrepanties tussen de loonkosten en de productiviteitsniveaus.

Nederland kan baat hebben bij een aanpak van deze starheden. Een sterke rechtsbescherming kan weliswaar een sterke stijging van de werkloosheid vertragen of afremmen, maar leidt ook tot hogere personeelskosten. Dit kan resulteren in meer langdurige werkloosheid en kan in combinatie met de hoge werkloosheidsuitkeringen bedrijven ontmoedigen om werknemers aan te nemen zodra het economisch herstel inzet. Tegelijk moet evenwel worden bedacht dat een aanpak van deze starheden in de arbeidsmarkt negatieve overgangseffecten kan sorteren. Er bestaat een verhoogd risico dat specifieke groepen (met name laagopgeleiden en mensen met een laag inkomen) te maken zouden krijgen met een sterke inkomensdaling in combinatie met weinig vooruitzichten op het snel vinden van een nieuwe baan. Deze gevallen moeten actief worden gemonitord. Ook moeten voor hen passende maatregelen worden getroffen. De coalitie en de sociale partners hebben onlangs overeenstemming bereikt over een aanpassing vanaf 2016 van de werkloosheidsuitkeringen en van de rechtsbescherming van werknemers (zie hieronder).

In het licht daarvan heeft Nederland hervormingen aangekondigd voor het stelsel van werkloosheidsuitkeringen en voor de rechtsbescherming van werknemers. Deze hervormingen zouden vanaf 2016 in werking moeten treden. Over de hervormingen, die nog niet wettelijk zijn vastgelegd, is overeenstemming bereikt met de sociale partners (in het zogeheten Sociaal Akkoord). Een breed publiek draagvlak is daarmee gewaarborgd. Ze passen als zodanig in de Nederlandse traditie van op consensus gebaseerde besluitvorming (het poldermodel) die in recente jaren een minder zichtbare rol had gespeeld. De hervormingen zijn in combinatie met een mobiliteitsbonus die werkgevers krijgen voor het in dienst nemen van mensen met een handicap en van uitkeringsgerechtigden van vijftig jaar of ouder, gericht op de onderkant van de arbeidsmarkt, waar meer prikkels aan de vraag- en de aanbodzijde worden gecreëerd. Het akkoord met de sociale partners houdt in dat de duur van de publiek gefinancierde werkloosheidsuitkeringen wordt beperkt¹⁴. Wat de rechtsbescherming van werknemers betreft, zou de beoogde invoering van een uniforme ontslagprocedure en een maximum voor ontslagvergoedingen vanaf 2016 de

¹⁴ Het publiek gefinancierde deel van de WW wordt teruggebracht tot twee jaar. De sociale partners kunnen afspraken maken over een verlenging van de uitkering met veertien maanden (die dan alleen wordt betaald door werkgevers en werknemers). De WW-rechten worden in een trager tempo opgebouwd dan voorheen.

arbeidsmobiliteit moeten bevorderen. Ook is het de bedoeling om werknemers met een flexibel contract beter te beschermen. Dit geldt met name voor het recht op een uitkering bij ziekte en voor de maximumduur van een flexibel contract.

Met de hervorming van de rechtsbescherming van werknemers, zoals vastgelegd in het Sociaal Akkoord, worden starheden op de arbeidsmarkt in de vorm van een mismatch tussen vraag en aanbod en belemmeringen om werknemers in dienst te nemen, op adequate wijze aangepakt en kan met name de inzetbaarheid van oudere werknemers wier relatief hoge ontslagvergoedingen en reserveringslonen hun kans op een herintrede op de arbeidsmarkt beperken, worden vergroot. De verwachte vergroting van het arbeidsaanbod en de verminderde kans op langdurige werkloosheid voor bepaalde groepen zijn gunstig. Voorts is de hervorming terecht gericht op het behoud van het flexibele karakter van de Nederlandse arbeidsmarkt, terwijl de kloof tussen vaste en tijdelijke contracten op het gebied van scholing en andere sociale rechten wordt verkleind, hetgeen past in de zogeheten flexizekerheidsaanpak. De hervorming van de werkloosheidsuitkeringen is over het geheel genomen een stap in de goede richting. Wel valt te betreuren dat de in het regeerakkoord vastgelegde beperking van de duur en het royale karakter van deze uitkeringen is uitgesteld, terwijl mensen daardoor juist zouden worden gestimuleerd om sneller terug te keren op de arbeidsmarkt (zie kader 3). Dit geldt des te meer nu de mensen pas vanaf 2018 worden geconfronteerd met de verkorte duur van de publiek gefinancierde werkloosheidsuitkeringen. Het uitstel van deze arbeidsmarkthervormingen vergroot de implementatierisico's. Wel zal de mate waarin het uitstel van deze hervormingen een weerslag zal hebben op het presteren van de arbeidsmarkt, ook afhangen van de algehele werkgelegenheidsvooruitzichten.

Voorts wordt de doorwerkbonus voor oudere werknemers vervangen door een nieuwe, minder genereuze bonus voor alleen de mensen met een lager inkomen. Naar verwachting zal dit de arbeidsparticipatie van oudere werknemers niet echt bevorderen. Daarentegen wordt de pensioentoeslag die ouderen krijgen wanneer hun partner de wettelijke pensioenleeftijd bereikt, terwijl zij die leeftijd zelf nog niet hebben bereikt, in 2015 afgeschaft. Aangenomen wordt dat zij dan worden gestimuleerd om langer in het arbeidsproces te blijven. Daarnaast wordt de IOAW¹⁵ afgebouwd, wordt de fiscale facilitering van pensioensparen afgeschaft voor inkomens van meer dan 100 000 EUR en worden de percentages voor het opbouwen van een bedrijfspensioen vanaf 2014 verlaagd.

Nederland presteert van oudsher goed op het gebied van sociale inclusie: de indicatoren voor het armoederisico staan relatief laag in vergelijking met het EU-gemiddelde. De cijfers vertonen evenwel een zorgwekkende trend. Het aantal mensen in huishoudens met een geringe arbeidsintensiteit is sinds 2008 met 75 000 toegenomen, terwijl dit aantal in het kader van Europa 2020 juist moet worden teruggedrongen met 93 000. Door de stijging van de werkloosheid neemt het armoederisico toe naarmate meer mensen afhankelijk worden van een uitkering. Deze stijging van de armoede doet zich met name voor bij alleenstaande ouders, alleenstaanden, mensen met een migrantenachtergrond, zelfstandigen en huishoudens die van een andere uitkering dan een pensioenuitkering leven.

De Commissie komt al met al tot de conclusie dat Nederland gezien de genomen maatregelen enige vooruitgang heeft geboekt met betrekking tot de LSA voor de arbeidsmarkt.

Onderwijs

Nederland heeft een goedwerkend onderwijsstelsel en ligt op schema om zijn Europa 2020-streefcijfers te halen. De schooluitval is gedaald van 10,9 % in 2009 naar 8,8 % in 2012 en komt al

¹⁵ IOAW: inkomensvoorziening voor oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werklozen die geen recht meer hebben op een werkloosheidsuitkering of een arbeidsongeschiktheidsuitkering.

dicht in de buurt van het streefcijfer van 8%. Het streefcijfer voor het percentage van de bevolking dat tertiair onderwijs heeft genoten, is 40-45 %. Met 42 % is dit percentage al in 2012 gehaald.

Voor 2012 is de vervanging van het huidige, deels op giften gebaseerde financieringsstelsel voor studenten in het tertiair onderwijs de meest belangrijke wijziging. De studenten moeten hun studie voortaan volledig zelf bekostigen, maar kunnen een lening met een lage rente aangaan bij de overheid. De aflossing van de lening hangt af van het inkomen van de student na het afstuderen. Het is de bedoeling dat de besparingen die deze maatregel oplevert, worden geherinvesteerd, met name in de kwaliteit van het onderwijs, maar er wordt niet precies aangegeven hoe. Met deze hervorming wordt de verspilling die in zekere mate voortvloeit uit het huidige, op giften gebaseerde stelsel tegengegaan en kan ook de gemiddelde duur van tertiaire studies worden teruggedrongen omdat aankomende studenten een bewustere studiekeuze zullen moeten maken. Per saldo is het goed mogelijk dat het percentage tertiair opgeleiden daalt, maar het percentage afgestudeerden stijgt. Wel moeten de gevolgen voor de tertiaire inschrijvingen en het kwalificatieniveau bij afstuderen nauwlettend worden gemonitord. Dit geldt met name voor studenten uit sociaal zwakkere milieus. De plannen moeten worden bijgesteld mocht blijken dat aanzienlijk meer potentiële studenten afzien van een studie in het tertiair onderwijs dan verwacht, of als er een duidelijke trend ontstaat om voor een "veiligere" studie te kiezen en niet voor bijvoorbeeld een technische studie. Ook zal het van belang zijn om potentiële (leningaverse) studenten te wijzen op de voordelen van doorstuderen, ook al moeten zij daarvoor een lening aangaan.

Het Nederlandse onderwijs is gemiddeld van hoog niveau. Dit blijkt uit de goede PISA-scores, de relatief hoge werkgelegenheid en uit het feit dat de universiteiten hoog op internationale ranglijsten staan. Wel schiet het onderwijs op een paar punten tekort. Met name in het primair en het secundair onderwijs scoren de beste Nederlandse leerlingen slechter en de gemiddelde en zwakke leerlingen juist beter dan hun internationale tegenhangers¹⁶. Door de schaarste aan uitblinkers in het secundair onderwijs vertaalt het (gemiddeld) hoge peil van de onderwijsprestaties op secundair niveau zich niet in topprestaties op tertiair niveau. Niet alleen ligt de gemiddelde duur van een tertiaire studie in Nederland boven het EU-gemiddelde¹⁷, ook zijn er in het tertiair onderwijs weinig topinstellingen¹⁸.

Nederland voert een "excellentiebeleid"¹⁹ en heeft met alle afzonderlijke instellingen voor hoger onderwijs "prestatieafspraken" gemaakt waarbij aanvullende financiering wordt gekoppeld aan het halen van streefcijfers voor de onderwijskwaliteit, het studiesucces en de profilering van onderwijs en onderzoek. Voorts komen er extra eisen voor het middelbaar beroepsonderwijs en voor studenten in spe die een niet-verwante vervolgopleiding in het hoger onderwijs willen volgen, en zijn er plannen om de programma's voor beroepsonderwijs en beroepsopleiding te verkorten om de weg naar het hoger onderwijs aantrekkelijker te maken. Onlangs heeft de regering het wetsvoorstel kwaliteit in verscheidenheid hoger onderwijs ingediend, dat onder meer tot doel heeft om i) een voorselectie in te voeren voor onderwijsprogramma's waarvoor momenteel een numerus fixus geldt, en voor de pedagogische academies, ii) de doorstroming van het secundair naar het tertiair onderwijs en van het middelbaar naar het hoger beroepsonderwijs te verbeteren, iii) opleidingen beter af te stemmen op de arbeidsmarktbehoeften, en iv) op tertiair niveau een sterkere nadruk te leggen op excellentie. Omdat de meeste maatregelen pas onlangs zijn vastgesteld of nog in de wetgevingsfase verkeren, is onduidelijk of deze zullen volstaan om de tekortkomingen in het onderwijs te verhelpen. Wel zijn zij onmiskenbaar stappen in de goede richting.

¹⁶ Van der Steeg, M., Vermeer, N. and Lanser, D. (2011). Nederlandse Onderwijsprestaties in Perspectief. CPB Policy Brief 05.

¹⁷ Bron: Kerncijfers Onderwijs, Cultuur en Wetenschap 2006-2010 (Engels) (OCW (2011)).

¹⁸ Zie ook: Commissie Toekomstbestendig Hoger Onderwijs Stelsel (2010)

¹⁹ Zie bijv. <http://www.siriusprogramma.nl/?pid=85>

De LLL-volwassenenparticipatie is in 2012 uitgekomen op 16,7 %. Daarmee is de benchmark van Europa 2020 (15 %) al overtroffen. Op een aantal gebieden is al actie ondernomen om opleiding aan te moedigen, maar het zou de efficiëntie van het systeem ten goede komen als er een formeel breed LLL-kader wordt opgezet waarbinnen de LLL-middelen voor zowel intra- als intersectorale scholing kunnen worden ingezet.

3.4. Structurele maatregelen ter bevordering van de groei en het concurrentievermogen

Woningmarkt

Kader 4 - Voornaamste factoren die bepalend zijn voor de woning- en de hypotheekmarkt, en beleidsmaatregelen die een mijlpaal zijn geweest in de afgelopen paar decennia

Nederland kent een lange traditie van overheidsbemoediging met de woningmarkt. De huishoudens ontvangen zowel in de huur- als in de koopsector substantiële expliciete of impliciete subsidies. Essentiële subsidie-instrumenten op nationaal niveau zijn de inkomensafhankelijke huurtoeslag voor huurders en de al sinds 1893 bestaande hypotheekrenteaftrek voor huiseigenaren, die deze eigenaren de mogelijkheid biedt de rente op hun hypotheeklening volledig af te trekken van hun belastbaar inkomen. Daarnaast speelt de centrale overheid een sturende rol op het gebied van de ruimtelijke ordening en de grondpolitiek, de regulering van en het toezicht op woningbouwverenigingen, het huurbeleid en financiële garanties. Dit beleid komt tot uiting in de huizenprijzen en heeft een substantiële en aanhoudende stijging van de hypotheekschuld van de huishoudens in de hand gewerkt.

Om een aantal redenen is deze trend in de afgelopen paar decennia nog versterkt. Via de sinds 1993 bestaande Nationale Hypotheekgarantie kan het wanbetalingsrisico voor hypotheekleningen tot een bepaalde, redelijk hoge bovengrens worden overgedragen aan de overheid. De royale hypothecaire kredietverlening en de huizenprijzen kregen ook een impuls door een combinatie van veranderingen in de gedragpatronen bij de huishoudens, door trends op de arbeidsmarkt, door financiële innovaties, en door veranderingen in de financieringscondities, en met name de betere betaalbaarheid als gevolg van de daling van de rente. De banken ontwikkelden instrumenten waarmee kredietnemers maximaal konden profiteren van de hypotheekrenteaftrek, zoals aflossingsvrije hypothecaire leningen waarbij de renteaftrek gedurende de gehele looptijd van de lening hoog bleef en de kredietnemers de aflossing van de hoofdsom konden uitstellen tot de vervaldatum van de lening. Voorts werden de kredietverleningsnormen versoepeld. Hoge loan-to-value (LTV)-ratio's van meer dan 100 % werden mogelijk. Bijgevolg bestond in 2010 het overgrote deel (92 %) van de uitstaande hypotheekleningen uit aflossingsvrije leningen. Voorts telden de banken vanaf 1993, in een periode waarin de werkgelegenheid sterk toenam, een tweede inkomen in het huishouden mee bij de berekening van de leencapaciteit van de klant. Daardoor werden de prijzen nog verder opgedreven.

In het afgelopen decennium zijn enkele maatregelen genomen om de volledige en onvoorwaardelijke hypotheekrenteaftrek in te perken. Sinds januari 2001 is de hypotheekrenteaftrek op drie manieren ingeperkt. Ten eerste geldt de aftrek alleen voor hypotheekleningen voor het hoofdverblijf van de leningnemer (en niet voor een tweede woning, zoals een vakantiewoning). Ten tweede is een limiet gesteld van dertig jaar. Ten derde is het toptarief voor de inkomstenbelasting verlaagd van 60 % naar 52 %. Deze wijzigingen hebben echter geen merkbaar effect gesorteerd op de omvang van de hypotheekverstrekking. Dit kwam voornamelijk door de gelijktijdige daling van de hypotheekrente die daarmee de internationale trend volgde. Vanaf 1 januari 2004 is de hypotheekrenteaftrek verder aan banden gelegd via de bijleenregeling, die de renteaftrek beperkt tot het deel van de hypotheek dat gelijk is aan de prijs van de nieuwe woning minus de netto gerealiseerde winst op de oude woning. In augustus 2011 zijn de eisen voor de hypothecaire kredietverlening aangescherpt. Dit heeft geleid tot de herziene Gedragscode Hypothecaire Financieringen. Daarbij hebben de banken zich ertoe verplicht het

aflossingsvrije deel van nieuwe hypotheke aan een maximum van 50 % van de marktwaarde van de woning te binden. Voorts wordt de maximale LTV-ratio verlaagd van 106 % in 2012 naar 100 % in 2018.

Sociale woningen maken 33 % van de totale woningvoorraad uit. De uitbreiding van de socialewoningsector tot het midden van de jaren negentig ging gepaard met een sterke inkrimping van de particuliere huursector, die momenteel goed is voor slechts 7 % van de totale woningvoorraad, die voor het grootste deel onder de huurregulering valt. De Nederlandse overheid verstrekt gerichte subsidies aan huishoudens met een laag inkomen. Meer dan driekwart van alle huurders huurt een woning van sociale woningcorporaties – non-profitorganisaties die op commerciële basis moeten opereren maar verplicht zijn hun winst te gebruiken voor het ter beschikking stellen van goede en betaalbare woningen.

Er is enige vooruitgang geboekt bij de uitvoering van de aanbevelingen die de Raad in 2012 met betrekking tot de woningmarkt heeft gedaan. Vanaf april 2012 zijn de achtereenvolgende kabinetten met een reeks maatregelen gekomen. Hoewel deze maatregelen stappen in de goede richting zijn, verlopen de hervormingen om de onderliggende problemen aan te pakken, over het geheel genomen in een traag tempo en moet er derhalve meer vaart achter worden gezet.

Koopwoningmarkt

De wetgevingswijzigingen inzake de beperking van de hypotheekrenteaftrek vormen een belangrijke stap op weg naar een gezondere woningmarkt. Nieuwe hypotheekleningen die in 2013 en daarna worden afgesloten moeten, om voor de hypotheekrenteaftrek en de NHG in aanmerking te komen, annuïteitenleningen of lineaire leningen zijn. Ook mag de rente alleen worden afgetrokken bij hypotheke die over maximaal dertig jaar worden afgelost. Deze aanpassing van de fiscale behandeling van hypotheke zal helpen om de structurele tekortkomingen van de woningmarkt geleidelijk op te heffen, en is op lange termijn goed voor de overheidsfinanciën. Bij nieuwe hypotheke verdwijnt de fiscale prikkel om de hoofdsom gedurende de looptijd van de lening niet af te lossen, zodat het fiscaal minder aantrekkelijk wordt om een hypotheekschuld aan te gaan. Aangezien de rentebetalingen in aflossingsstructuren in de loop der tijd automatisch afnemen, neemt ook de absolute omvang van het fiscale voordeel af. Doordat het fiscale hypotheekrentevoordeel wordt beperkt en voortaan berust op volledige annuïtaire aflossingen, mag ervan uit worden gegaan dat de Nederlandse banken geleidelijk minder afhankelijk zullen worden van marktfinanciering, zodat de kwetsbaarheid en de schuldenlast van zowel de Nederlandse banken als de Nederlandse huishoudens zullen afnemen.

In de huidige plannen begint de beperking van de hypotheekrenteaftrek²⁰ pas op zeer lange termijn effect te sorteren vanwege de zeer geleidelijke infasering van de restricties op de hypotheekrenteaftrek voor bestaande leningen. Omdat het voor bestaande leningen mogelijk blijft om bij oversluiting of verhuizing de hypotheekrente volledig af te trekken²¹, wordt het feitelijke effect op de bestaande hypotheke nog verder vertraagd. Gezien de omvang van het uitstaande bedrag aan bestaande hypotheke (die voor het overgrote deel bestaan uit aflossingsvrije hypotheke in uiteenlopende vormen), zullen de huidige maatregelen nauwelijks effect hebben op de mate waarin de hypotheekrente wordt afgetrokken, en zal de prikkel om schulden aan te gaan voor een eigen woning, er in een uiterst traag tempo door afnemen. Bovendien beperken deze maatregelen de toegang van starters tot de hypotheekmarkt (en de woningmarkt). Omdat een opleving op de

²⁰ Deze gunstige fiscale behandeling wordt nog versterkt door een extra aftrekpost bij geringe hypotheekrentebetalingen. Dit heeft tot gevolg dat eigenaars geen nettobelasting op hun eigen woning betalen, wat met name voordelig is voor rijkere huishoudens.

²¹ Het is nog niet duidelijk of de leningnemers hun oude hypotheek mogen meenemen bij een verhuizing. In de oorspronkelijke versie van het hervormingsplan was daarvan wel sprake. Mocht dit zo zijn, dan gelden de nieuwe regels alleen voor het extra bedrag dat geleend wordt.

Nederlandse woningmarkt voor een groot deel zal afhangen van de starters, kan het nuttig zijn om de kosten over een grotere groep te spreiden (inclusief de groepen met grotere financiële buffers) en de gevolgen van een snellere beperking van de hypotheekrenteaftrek aldus te verzachten.

Aangezien de infasering zeer geleidelijk zal verlopen, worden de bestaande hypotheekleningen in de huidige plannen fiscaal duidelijk anders behandeld dan nieuwe hypotheekleningen. Bestaande leningen komen nog in aanmerking voor een gunstigere behandeling, deels omdat voor deze leningen de oude situatie blijft gelden. Bij de oversluiting van een oude hypotheeklening kan de leningnemer zijn fiscale voordeel zelfs meenemen naar de nieuwe hypotheeklening, ook wanneer die bij een andere aanbieder wordt afgesloten²². De oude fiscale regeling blijft gelden tot de vervaldatum van de hypotheeklening (in de huidige wetgeving ten minste dertig jaar na de afsluiting van de hypotheek). De hervorming geldt dus niet voor situaties waarin een leningnemer op de renteherzieningsdatum ervoor kiest om geen nieuw rentetarief te accepteren, maar om de lening over te sluiten.

Een ander aspect van de wijziging van de fiscale behandeling van de financiering van een eigen woning betreft de geleidelijke verlaging van de aftrek van 52 % naar 38 %. Vanaf 2014 daalt de maximale aftrek van 52 % (voor de hoogste schijf van de inkomstenbelasting) in stappen van een half procentpunt per jaar tot 38 %. Deze hervorming geldt voor nieuwe én voor bestaande hypotheekleningen, maar de gevolgen ervan worden slechts zeer geleidelijk merkbaar vanwege de trage infasering en de instandhouding van de oude regeling waarin niet wordt getornd aan de belastingvoordelen van een bestaande hypotheek, ook niet wanneer deze wordt overgesloten of bij een verhuizing wordt meegenomen. Een geleidelijke aanpak is nodig, maar vanwege de te trage infasering van deze maatregel over een periode van 28 jaar zal deze in de komende jaren nauwelijks van invloed zijn op het aflosgedrag. In theorie blijven de bestaande hypotheekgevers dus niet buiten schot, maar de effecten zullen pas na een lange periode duidelijk merkbaar worden. In de eerste twintig jaar krijgen alleen personen met een belastbaar inkomen in de hoogste belastingschijf van 52 % (slechts zo'n 18 % van alle huishoudens²³) ermee te maken. Voor het overgrote deel van de bestaande hypotheekleningen van mensen wier inkomen in de op een na hoogste belastingschijf van 42 % valt, verandert er in de komende twintig jaar dus niets. Met andere woorden, zij worden in de komende twintig jaar niet ontmoedigd om te wachten met het aflossen van de hypotheek.

De voorgestelde maatregelen leiden mettertijd tot een stijging van de nettolasten van de lening en zijn daardoor van invloed op de betaalbaarheid van een woning, hetgeen met name geldt voor de starters, die van belang zijn in verband met de invloed die zij op de prijzen en het aantal transacties uitoefenen. Om daar iets tegen te doen, bestaat er een mogelijkheid om een tweede aflossingsvrije hypotheeklening aan te gaan waarmee de eerste lening gedeeltelijk kan worden afgelost. Met elke aflossing van de eerste lening wordt een schuld over de andere lening opgebouwd tot maximaal 50 % van de hypotheeksom na dertig jaar. Hoewel de op deze tweede lening betaalde rente niet fiscaal aftrekbaar is, kunnen kopers hun maandelijkse rentelasten daarmee in eerste instantie wel terugdringen. Wel worden zij er door de duohypotheek toe aangezet om een hogere restschuld op te bouwen dan bij een gewone annuïteitenhypotheek, en nemen de totale financieringskosten van de aankoop daardoor uiteindelijk sterk toe. Daarom valt nog te bezien of dergelijke duohypotheekleningen in zwang zullen raken. Niettemin zal het marktaandeel van aflossingsvrije hypotheekleningen per saldo fors teruglopen, hetgeen een gunstige ontwikkeling is. Andere aflossingsvrije hypotheekconstructies, zoals spaarhypotheekleningen, beleggingshypotheekleningen en verzekeringshypotheekleningen, zullen ook aan populariteit inboeten omdat nieuwe leningen van dit type niet meer in aanmerking komen voor een speciaal fiscaal voordeel.

²² De oude regeling geldt namelijk voor het hypotheekproduct en voor het specifieke bedrag van de lening.

²³ Er zijn 4 214 000 huishoudens met een eigen woning. Daarvan hadden 751 000 ten minste één lid in het huishouden van wie het belastbaar inkomen in de hoogste inkomstenbelastingsschijf valt.

Met name de starters op de woningmarkt ondervinden de gevolgen van de restrictievere leenvoorwaarden van de banken, zoals de stapsgewijze verlaging van de maximale LTV-ratio naar 100 % over een periode van vijf jaar. De verlaging van de maximale LTV-ratio vertaalt zich in een beperking van de leencapaciteit van de huizenkopers die over minder liquide middelen beschikken, en versterkt derhalve de bestaande malaise op de huizenmarkt doordat de verlaging samenvalt met beperkingen op de hypotheekrenteaftrek voor nieuwe leningen voor de aankoop van een huis.

Door de negatieve overwaarde van de woningen komt de huizenmarkt steeds verder op slot te zitten aangezien de meeste huizenbezitters niet bereid of in staat zijn om bij een verhuizing hun verlies te nemen. Volgens de ramingen is inmiddels bij zo'n 25 % van de hypotheekleningen de marktwaarde van het huis lager dan het bedrag van de uitstaande hypotheekschuld. Met name de relatief jonge huishoudens zijn zwaar geraakt. Daarom blijft de op de restschuld betaalde rente vanaf 2014 maximaal 5 jaar (10 jaar voor restschuld die tussen 29 oktober 2012 en 31 december 2017 is ontstaan) fiscaal aftrekbaar. Dit neemt niet weg dat de werkelijke kosten voor deze huizenbezitters bij verkoop flink zullen stijgen, omdat de bank zal eisen dat de restschuld over een periode van tien jaar wordt afgelost. Bovendien kunnen deze maatregelen weliswaar op middellange termijn bijdragen aan een ordelijke aanpassing van de huizenmarkt, maar is het stimulerende effect ervan op korte termijn veel minder zeker.

Al met al leiden de voorgestelde maatregelen tot een te trage aanpassing in het koopsegment omdat zij gericht zijn op de instandhouding van de voordelen van de bestaande gevallen. Derhalve moet de beoogde beperking van de hypotheekrenteaftrek worden versneld om ervoor te zorgen dat aflossen minder wordt ontmoedigd en de fiscus minder inkomsten derft. Dit zal betekenen dat een groter deel van de met de aanpassing gepaard gaande lasten moet worden gedragen door de mensen met een bestaande hypotheek. Daardoor zou het voor de mensen langzamerhand aantrekkelijker moeten worden om een begin te maken met de aflossing op de hoofdsom van hun lening (via een afruil tussen het rendement op spaargeld, de hypotheekrente en de belastingaftrektaffen voor de verschillende bronnen waaruit het belastbaar inkomen afkomstig is). Het blijft van belang om de weg van geleidelijkheid te bewandelen om ongewenste destabiliserende effecten te vermijden. Op microniveau zal het doorslaggevende element in de beslissing van individuele personen om al dan niet af te lossen, afhangen van hun specifieke situatie. Op macroniveau zal het onvermijdelijk zijn om vast te houden aan een geleidelijke transitie, die evenwel sneller zou moeten verlopen dan in de huidige plannen het geval is.

Huurmarkt

De beoogde hervormingen voor de huurmarkt zijn gericht op de aanpak van huurmarktverstoringen, en met name van het probleem van de zogeheten scheefhuurders (mensen die ondanks hun gestegen inkomen nog in een sociale huurwoning wonen), terwijl de mensen die een sociale woning nodig hebben, worden beschermd. Deze hervormingen zijn van belang en een stap in de goede richting, maar de LSA is daarmee nog niet volledig ten uitvoer gelegd. Onlangs heeft het parlement ingestemd met inkomensafhankelijke huurverhogingen voor de gereguleerde huursector (waarvan meer dan drie kwart uit woningcorporaties bestaat)²⁴, maar met een maximale jaarlijkse huurverhoging van 4 % bovenop de inflatie²⁵ worden de mensen met een

²⁴ Voor de vrije huursector, thans goed voor slechts 7 % van de totale woningvoorraad, gelden geen percentages waarmee de huur maximaal mag stijgen.

²⁵ Huurders met een huishoudinkomen van minder dan 33.614 EUR gaan maximaal 1,5 procentpunt bovenop de inflatie betalen, voor huurders met een inkomen tussen 33.614 en 43.000 EUR bedraagt het verschil met de inflatie 2 procentpunten, en voor personen met een inkomen van meer dan 43.000 EUR stijgt de huur met maximaal 4 procentpunten bovenop de inflatie. Verhuurders worden aldus in staat gesteld de huurverhogingen te differentiëren onder hun woningbezit, terwijl huurders die er qua inkomen op achteruitgaan huurverlaging kunnen krijgen en huishoudens met lagere inkomens gedeeltelijk voor een koopkrachtverlies worden gecompenseerd met een huursubsidie.

hoger inkomen nauwelijks geprikkeld om hun sociale woning op te geven. Op korte tot middellange termijn zal de maatregel naar verwachting slechts een marginaal effect sorteren. De extra huurinkomsten die corporaties als gevolg van de huurverhogingen ontvangen, worden afgeroomd via de verhuurdersheffing, die in 2013 50 miljoen EUR zal opleveren en snel zal oplopen tot 1,7 miljard EUR in 2017 (0,3 % van het bbp). Er bestaat gevaar dat de woningbouwcorporaties hun investeringen daardoor terugschroeven, vanwege hun beperktere financiële ruimte. Daar staat tegenover dat de regels voor de verkoop van een deel van de woningvoorraad van woningcorporaties worden versoepeld om de corporaties te stimuleren zich sterker te richten op hun primaire taak, namelijk de bouw en het beheer van sociale woningen. Het bestuur van de socialewoningsector moet worden versterkt om te voorkomen dat operationele risico's binnen de woningcorporaties worden opgebouwd, hetgeen met name gebeurt als het toezicht niet krachtig genoeg is (zoals in het geval van Vestia). Dergelijke situaties kunnen immers nadelige financiële gevolgen hebben voor de overheidsfinanciën en voor de andere woningcorporaties. Dit geldt met name als het toezicht niet krachtig genoeg is (zoals in het geval van Vestia). Dergelijke situaties kunnen namelijk nadelige financiële gevolgen hebben voor de overheidsfinanciën en voor de andere woningcorporaties. Het is van fundamenteel belang dat de sociale dimensie van de woningcorporaties wordt veiliggesteld. Naast andere aspecten als ruimtelijke ordening houdt deze sociale rol in dat sociale woningen, ook op gewilde locaties, beschikbaar moeten blijven voor kansarme burgers en sociaal minder bevoorrechte mensen, die vanwege hun beperkte financiële armslag geen woning tegen marktvoorwaarden kunnen bemachtigen²⁶. Er zal dus een rol weggelegd moeten blijven voor gerichte inkomenssteun.

De Commissie komt tot de conclusie dat Nederland gezien de genomen maatregelen enige vooruitgang heeft geboekt met betrekking tot de LSA voor de woningmarkt.

Onderzoek en innovatie

Volgens het Europese innovatiescorebord is Nederland een "innovatievolger" met prestaties die boven het gemiddelde liggen²⁷. Nederlandse wetenschappelijke artikelen worden vaak geciteerd en de inkomsten uit het buitenland uit licenties en octrooien liggen hoog. Het is van belang om dit niveau vast te houden. Hoewel de innovatiecapaciteit in het Nederlandse onderzoeks- en innovatiesysteem op hetzelfde niveau is gebleven en op sommige gebieden is verbeterd, zouden de relatief lage private uitgaven aan onderzoek en ontwikkeling (O&O) in Nederland in de toekomst een negatieve invloed op de groei kunnen hebben en het concurrentievermogen van de Nederlandse economie kunnen aantasten.

De onderzoeks- en ontwikkelingsintensiteit bedroeg in 2011 2,04 % en ligt daarmee ongeveer op het EU-gemiddelde van 2,03 %. De O&O-uitgaven van het bedrijfsleven blijven evenwel achter bij het EU-gemiddelde (1,07 % tegen 1,26 % in 2011). Dat komt deels doordat de Nederlandse economie een grote dienstensector en een relatief kleine industriële sector heeft, die vooral bestaat uit mediumtech-sectoren. Een flink deel van de private O&O-uitgaven wordt bovendien gedaan door een beperkt aantal grote multinationals. Conform zijn toezeggingen in het kader van Europa 2020 heeft Nederland de nationale doelstelling voor de O&O-intensiteit in 2020 vastgesteld op 2,5 % van het bbp.

Het bedrijfslevenbeleid "Naar de top" met zijn sectorale aanpak voor publiek-private samenwerking op het gebied van onderzoek, innovatie en onderwijs (de "topsectorenaanpak"),

²⁶ Zie overweging 11 van het Besluit van de Commissie van 20 december 2011 betreffende de toepassing van artikel 106, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst, verleend aan bepaalde met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen (PB L 7 van 11.1.2012, blz. 3).

²⁷ Scorebord voor de Innovatie-Unie:

http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/facts-figures-analysis/innovation-scoreboard/index_en.htm

verkeert thans in de implementatiefase. Op basis van de strategie wordt de samenwerking tussen het bedrijfsleven en onderzoeksinstituten geïntensiveerd en worden private investeringen in O&O en innovatie gestimuleerd. De belanghebbenden spelen een centrale rol in het proces en de participatie van het mkb wordt gesteund en nauwlettend gevolgd. Van deze aanpak voor de private onderzoeksfinanciering worden kruisbestuivingseffecten verwacht. In 2012 hebben private partijen diverse investeringstoezeggingen gedaan. Tot dusver lijken de resultaten veelbelovend, maar het is nog te vroeg om te beoordelen in hoeverre de strategie extra middelen en investeringen in O&O en innovatie weet te mobiliseren.

Naast het sectorale innovatiebeleid moet horizontaal onderzoeks- en innovatiebeleid een belangrijke rol spelen. Zo is het van wezenlijk belang dat ondernemingen die een sterk groeipotentieel hebben maar niet onder een van de gekozen "topsectoren" vallen, ook in het bedrijfslevenbeleid kunnen worden betrokken en dat de topsectoreselectie kan worden geactualiseerd. Ondanks een aantal aanpassingen in de dekking van de topsectoren lijkt het niet de bedoeling om periodiek herzieningen door te voeren. Voorts is het van belang om de publieke financiering voor niet-geoordeeld fundamenteel onderzoek conform de JGA-prioriteiten op een adequaat niveau te houden. Het is van wezenlijk belang dat, overeenkomstig de aankondiging in het regeerakkoord, de komende jaren niet wordt getornd aan de uitgetrokken financiering en extra middelen voor fundamenteel onderzoek die niet voor specifieke terreinen zijn geoordeeld²⁸.

In recente jaren zijn specifieke innovatiesubsidies fors verlaagd en grotendeels omgezet in fiscale stimuleringsmaatregelen of generieke lastenverlichtingen. Alle resterende financiële steunmaatregelen zijn van generieke aard en zijn niet zuiver gericht op de topsectoren. Deze verschuiving van administratieve naar generieke instrumenten, die voor alle bedrijven beschikbaar zijn ongeacht de sector, is met name een welkome ontwikkeling omdat daardoor het gevaar wordt beperkt dat innovatieve bedrijven buiten het O&O-beleid vallen omdat zij niet tot een voorgeselecteerde topsector behoren. De fiscale stimuleringsregeling WBSO, die een fiscale aftrekpost biedt voor O&O-lonen, is in 2012 aan een evaluatie onderworpen²⁹. Volgens de evaluatie heeft de regeling een gunstig effect gehad in die zin dat extra private O&O-investeringen zijn uitgelokt, terwijl de drempels een specifieke focus op het mkb lijken te waarborgen.

De schaarste aan met name technisch en technologisch geschoold personeel wordt steeds nijpender en kan een belemmering worden voor de groei. In reactie daarop heeft het kabinet onlangs een "Techniekpact" aangekondigd. Momenteel wordt gewerkt aan concrete maatregelen om het onderwijs en de arbeidsmarkt beter af te stemmen op de veranderende eisen van de technologische sector. Voor het behoud en de versterking van de innovatieve capaciteit van hightechondernemingen in Nederland is het van belang dat deze strategie daadwerkelijk ten uitvoer wordt gelegd. Het hoger onderwijs zou studies voor technische profielen aantrekkelijker moeten maken.

De tot dusver genomen maatregelen zijn zinvol en stappen in de goede richting omdat ze gericht zijn op het aanhalen van de banden tussen wetenschap en bedrijfsleven en op het stimuleren van private investeringen in O&O en innovatie. Er bestaat een duidelijke link tussen de gepresenteerde maatregelen en de in de LSA vermelde uitdagingen. Het is evenwel nog te vroeg om de maatregelen op doeltreffendheid te beoordelen. Al met al is het van belang om ambitieus te blijven wat de versterking van de innovatiecapaciteit en het concurrentievermogen van de Nederlandse economie betreft, en om innovatieve instrumenten toegankelijk te houden ongeacht de

²⁸ Kamerstuk "Uitwerking regeerakkoord voor versterking kenniseconomie" van 11 februari 2013.

²⁹ <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2012/04/02/hoofdrapport-evaluatie-wbso-2006-2010.html>

sector, en tegelijk te zorgen voor een solide grondslag in het fundamenteel onderzoek dat adequaat gefinancierd is, en voor hoger onderwijs van goede kwaliteit.

De Commissie komt tot de conclusie dat Nederland gezien de genomen maatregelen substantiële vooruitgang heeft geboekt met betrekking tot de LSA.

Energie, klimaat en milieu

Volgens de meest recente gegevens ligt Nederland op dit moment op koers om zijn emissiereductiedoelstelling voor broeikasgassen die niet onder het emissiehandelssysteem (ETS) van de EU vallen, te halen³⁰. In 2020 moet Nederland overeenkomstig de ESD (Effort Sharing Decision) de uitstoot van broeikasgassen die niet onder het EU-emissiehandelssysteem vallen, ten opzichte van het niveau van 2005 met 16 % hebben verminderd. Waarschijnlijk hangt het tot dusver behaalde resultaat echter deels samen met de zwakke bedrijvigheid in de nasleep van de crisis. Mocht de economische groei weer aantrekken, dan is het goed mogelijk dat de emissiedoelen moeilijker te realiseren zijn dan nu het geval lijkt.

Het aandeel hernieuwbare energie is in Nederland gestegen van 3,8 % in 2010 naar 4,3 % in 2011, zodat de tussentijdse doelstelling voor 2011/2012 van 4,7 % binnen bereik komt. Hoewel een ambitieuzer stimuleringsbeleid voor hernieuwbare energie is aangekondigd, waaronder een voortzetting van de SDE+-regeling met een budget van 3 miljard EUR voor 2013, bestaat er bijna nergens anders in de EU een (in procentpunten) zo grote kloof tussen het huidige aandeel hernieuwbare energie en het streefcijfer voor 2020 als in Nederland. Als er niet snel extra beleid komt, met name voor projecten die een lange aanlooptijd vergen, zoals offshorewindenergieprojecten, bestaat er gevaar dat het doel van 14 % in 2020 (laat staan het onlangs aangekondigde streefcijfer van het kabinet van 16 %) niet wordt gehaald.

Voor de energie-efficiëntie heeft Nederland een indicatief nationaal streefcijfer van 1,5 % aan energiebesparing per jaar vastgesteld. Het heeft echter niet voldaan aan de eis van de energie-efficiëntierichtlijn³¹ om dit streefcijfer uit te drukken als een absoluut niveau van primair energieverbruik en eindenergieverbruik in 2020 en aan te geven op basis waarvan deze gegevens zijn berekend. Wat het bedrijfsleven betreft hebben de convenanten (MJA3 en MEE) niet de verwachte resultaten opgeleverd: de ETS-sector heeft in 2011 slechts een verbetering van 1,6 % gerealiseerd (terwijl was gerekend op een verbetering met gemiddeld 2,7 %).

Nederland is de grootste gasproducent van de EU en de op zeven na grootste gasproducent ter wereld. Het aandeel van gas in de Nederlandse energiemix bedraagt 40 %, tegen gemiddeld 25 % in de EU. Nu twee derde van de bestaande gasreserves is uitgeput, is de Nederlandse regering vastbesloten om de positie van Nederland als gasknooppunt van Noordwest-Europa veilig te stellen, hoewel de vereiste investeringen in het gedrang komen door het minder zekerheid biedende regelgevingskader.

De milieu-indicatoren zijn in de afgelopen twintig jaar verbeterd. Zo is de storting van afval fors afgenomen en is de uitstoot in de lucht teruggedrongen. Wel bestaan er nog hardnekkige problemen op het gebied van de biodiversiteit en het natuurbehoud en lukt het nog steeds niet om de streefcijfers van de kaderrichtlijn water te halen. In het regeerakkoord staat dat het kabinet naar een circulaire economie streeft en de (Europese) markt voor duurzame grondstoffen en hergebruik van schaarse materialen wil stimuleren. Er moet meer duidelijkheid komen over de realisering van deze

³⁰ Referentieraming energie en emissies: actualisatie 2012 (PBL 2012b).

³¹ Richtlijn 2012/27/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 betreffende energie-efficiëntie. PB L 315 van 14.11.2012, blz. 1.

voornemens. Zo is niet duidelijk hoe de overdracht van vaardigheden, kapitaal en kennis aan het mkb in de praktijk zal worden georganiseerd om deze bedrijven ertoe aan te zetten kosten te besparen en banen veilig te stellen door minder hulpbronnen en energie te gebruiken³². Nederland wijst terecht nadrukkelijk op de internationale dimensie van het efficiënt gebruik van hulpbronnen en staat positief tegenover duurzaamheidscriteria voor alle biotische hulpbronnen en tegenover een Europese aanpak bij het definiëren van subsidies die in milieuschade kunnen resulteren.

3.5. Modernisering van het overheidsapparaat

Van oudsher wordt in Nederland beleid gevoerd dat erop is gericht het overheidsapparaat betrouwbaarder te maken en de administratieve lasten terug te dringen. Volgens het door de Wereldbank opgestelde verslag "Doing Business" van 2013 heeft Nederland over het geheel genomen een ondernemingsvriendelijk juridisch en regelgevingsklimaat dat het concurrentievermogen van het bedrijfsleven bevordert, maar zijn bepaalde regelgevingsterreinen nog voor verdere verbetering of vereenvoudiging vatbaar. In 2012 is een nieuw streefcijfer voor een verdere terugdringing van de administratieve lasten aangekondigd. Per 2017 moeten deze voor bedrijven, professionals en burgers 2,5 miljard EUR lager uitvallen. Daartoe wordt de invoering van nieuwe regelgeving gekoppeld aan de herziening of afschaffing van bestaande regels.

In 2012 en 2013 zijn de procedures voor het opstarten van een bedrijf verder vereenvoudigd en is het verplichte minimumstartkapitaal afgeschaft. De Kamer van Koophandel en het innovatiecentrum Syntens worden momenteel samengevoegd en gereorganiseerd, hetgeen kan leiden tot een geringere lokale of regionale aanwezigheid, maar ook tot een verbetering van de elektronische informatievoorziening en dienstverlening, die via één digitaal loket voor ondernemers gaat verlopen³³. Voorts is de door de bedrijven te betalen bijdrage afgeschaft en wordt de Kamer van Koophandel voortaan rechtstreeks uit de overheidsbegroting gefinancierd. Hoewel deze reorganisatie synergievoordelen zou moeten opleveren, zal de kwaliteit op peil moeten blijven en zal moeten worden gewaarborgd dat de essentiële diensten ter ondersteuning van het bedrijfsleven beschikbaar blijven.

Een aanzienlijk deel van de totale begrotingsconsolidatie wordt bereikt door een afslanking van de overheidssector. Hoewel deze afslanking zou moeten resulteren in aanzienlijke efficiëntiewinsten, bestaat het gevaar dat de hoge kwaliteitsnormen van de publieke dienstverlening niet worden vastgehouden. Dit kan leiden tot een stijging van de uitgaven aan tijdelijk personeel. Voor Nederland is er nog duidelijk ruimte om een geïntegreerd, systematisch en transparant effectbeoordelingssysteem in te voeren waarbij de effectbeoordelingsprocedure van de EU-instellingen gezien de goede resultaten ervan als voorbeeld kan dienen. Daarmee zouden de coherentie en de effectiviteit van het beleid gewaarborgd zijn, zouden de geplande maatregelen sterker worden onderbouwd en zouden kosten worden bespaard, zoals de kosten van nietsdoen, de kosten van de lock-ineffecten van inadequate maatregelen en de indirecte en langetermijnkosten³⁴. In het kader van de bezuinigingen op de netto-uitgaven wil het kabinet een groot aantal taken, van jeugdzorg tot langdurige zorg, decentraliseren en overdragen aan de gemeenten. Het is nog maar zeer de vraag of deze efficiëntievoordelen ten volle kunnen worden gerealiseerd, met name gezien het tijdsbestek waarbinnen deze hun beslag zouden moeten krijgen.

³² Nederland zou in dit verband kunnen leren van een van de meest geslaagde initiatieven op dit gebied, *Enworks* in het VK (www.enworks.com), dat medegefinancierd is uit het EFRO-programmabudget.

³³ www.ondernemersplein.nl

³⁴ De Europese Commissie wil dat alle lidstaten uiterlijk in 2020 een systematische ex-antebeoordeling van de ecologische, sociale en economische aspecten van hun beleidsinitiatieven verrichten - COM(2012) 710 final, blz. 32: Voorgesteld milieuoactieprogramma tot 2020.

Op staatssteungebied zorgt de Nederlandse overheid³⁵ alleen voor de coördinatie van de centrale gegevensverzameling. Aanvullende taken, zoals de coördinatie van kennisgevingen, het voorbereiden van wetgeving, de terugvordering van staatssteun en het vervolgen van inbreuken zijn over diverse instanties verdeeld. Nederland heeft geen toetsingsmechanismen voor verleende steun in de vorm van bijvoorbeeld transparantiemechanismen, noch organisaties die nagaan of de verleende steun wel goed terecht is gekomen.

³⁵ Coördinatie van staatssteun door het Ministerie van Economische Zaken.

4. OVERZICHTSTABEL

Verplichtingen 2012	Beknopte beoordeling
Landspecifieke aanbevelingen (LSA's)	
<p>LSA 1: Zorgen voor een tijdige en duurzame correctie van het buitensporige tekort. Hiertoe de begrotingsstrategie voor 2012 volledig uitvoeren zoals gepland. De maatregelen specificeren die nodig zijn om de begroting 2013 uit te voeren teneinde de structurele aanpassingsinspanning die is uiteengezet in de aanbevelingen van de Raad in het kader van de procedure bij buitensporige tekorten te verwezenlijken. Daarna zorgen dat de structurele aanpassingsinspanning toereikend is om voldoende vooruitgang te boeken bij het verwezenlijken van de MTD, wat onder meer inhoudt dat de uitgavenbenchmark wordt gehaald, en waarborgen dat voldoende vooruitgang wordt geboekt bij het voldoen aan de benchmark voor de schuldreductie, waarbij de uitgaven op gebieden die rechtstreeks van belang zijn voor de groei, zoals onderzoek en innovatie en onderwijs en scholing, worden ontzien. Hiertoe na de vorming van een nieuwe regering een geactualiseerde versie van het stabiliteitsprogramma 2012 met concrete doelstellingen en maatregelen voor de periode na 2013 indienen.</p>	<p>Nederland heeft de LSA gedeeltelijk uitgevoerd.</p> <p>De autoriteiten hebben de begrotingsstrategie voor 2012 volledig ten uitvoer gelegd en een actualisering van het stabiliteitsprogramma 2012 ingediend. Daarin hebben zij onderbouwde streefcijfers en maatregelen voor 2013 en de jaren daarna gespecificeerd, op basis waarvan het overheidstekort in 2013 tot onder de 3 % van het bbp zou worden teruggedrongen en de structurele begrotingsinspanning zou worden geleverd die de Raad in haar aanbeveling in het kader van de buitensporigtekortprocedure had beschreven. Volgens de voorjaarsprognoses 2013 van de diensten van de Commissie komt het tekort echter uit op 3,6 % van het bbp, hetgeen te wijten is aan ongunstige economische ontwikkelingen. Naar verwachting blijft het tekort in 2014 zonder aanvullende maatregelen boven de drempel van 3 % van het bbp. Afgaande op het stabiliteitsprogramma 2013 is niet gewaarborgd dat voldoende vooruitgang wordt geboekt richting de MTD, dat de uitgavenbenchmark wordt gehaald en dat voldoende vooruitgang wordt geboekt richting de schuldreductiebenchmark. Of de uitgaven die rechtstreeks van belang zijn voor de groei, kunnen worden ontzien, zal afhangen van de uitvoering van de begroting in de komende jaren.</p>
<p>LSA 2: Maatregelen nemen om de wettelijke pensioenleeftijd te verhogen, onder andere door koppeling aan de levensverwachting, en ter ondersteuning daarvan arbeidsmarktmaatregelen ter bevordering van het verhogen van de feitelijke pensioenleeftijd treffen en tegelijkertijd de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn verbeteren. De tweede pensioenpijler aan de verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd aanpassen en daarbij een passende intra- en intergenerationele verdeling van kosten en risico's waarborgen. De geplande hervorming van de langdurige zorg ten uitvoer leggen en deze, gezien de vergrijzing van de bevolking, met verdere maatregelen ter beteugeling van de kostenstijging aanvullen.</p>	<p>Nederland heeft de LSA gedeeltelijk uitgevoerd.</p> <p>De wettelijke pensioenleeftijd is verhoogd en wordt gekoppeld aan de levensverwachting. De verlaging en uiteindelijke afschaffing van de partnertoeslag in de eerste pensioenpijler zal naar verwachting een gunstig effect sorteren op de arbeidsparticipatie van oudere werknemers en kan dus leiden tot een hogere effectieve pensioenleeftijd.</p> <p>Het belastingvoordeel voor oudere werknemers wordt vervangen door een nieuwe regeling die alleen geldt voor de laagste inkomens. Er wordt niet verwacht dat de effectieve pensioenleeftijd daar merkbaar door wordt beïnvloed, maar gezien de noodzaak om te bezuinigen, lijken de maatregelen passend. Zo krijgt een werkgever die een bijstandsgerechtigde van vijftig jaar of ouder of iemand met een handicap in dienst neemt, een bonus.</p> <p>De versoepeling van de rechtsbescherming voor werknemers en de versoepeling van de</p>

	<p>werkloosheidsuitkeringen zullen naar verwachting leiden tot een hogere arbeidsmobiliteit van oudere werknemers en kunnen daardoor gunstig uitpakken voor de arbeidsparticipatie, de effectieve pensioenleeftijd en de houdbaarheid van de overheidsfinanciën.</p> <p>Wel zijn deze hervormingen afgezwakt of uitgesteld in het kader van het akkoord met de sociale partners.</p> <p>Er worden hervormingen in de tweede pensioenpijler doorgevoerd om de verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd te volgen.</p> <p>De verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd is al doorgevoerd, maar er zijn plannen om deze verhoging te versnellen. Het is de vraag in hoeverre de andere maatregelen zullen resulteren in een stijging van de effectieve pensioenleeftijd. Voorts kan de verlaging van de doorwerkbonus, hoe begrijpelijk ook vanuit bezuinigingsoogpunt, ongunstig uitpakken. Voorts is de tweede pensioenpijler nog niet volledig aangepast en wordt nog met de sociale partners onderhandeld over de hervormingen.</p>
<p>LSA 3: De arbeidsparticipatie vergroten, met name voor ouderen, vrouwen, mensen met een handicap en migranten, onder meer door de negatieve fiscale prikkels om te werken voor verdieners van een tweede inkomen verder te verminderen, de arbeidsmarktmobiliteit te bevorderen en rigiditeiten aan te pakken.</p>	<p>Nederland heeft de LSA gedeeltelijk uitgevoerd.</p> <p>De participatiewet kan tot een daling van het aantal mensen met een uitkering leiden doordat zij worden gestimuleerd om te werken, en zal daardoor budgettaire besparingen opleveren. Over deze hervormingen wordt nog onderhandeld.</p> <p>De uitfasering van de aan een kostwinner overdraagbare heffingskorting zal, ondanks de zeer trage afbouw ervan (vanaf 2009 over een periode van 15 jaar), bevorderlijk zijn voor de arbeidsparticipatie van hun partner.</p> <p>De uitfasering van de dubbele heffingskorting voor bijstandsgerechtigden zou de inactiviteit moeten terugdringen en de armoedeval moeten helpen voorkomen, maar ook deze uitfasering wordt traag doorgevoerd (vanaf 2012 over een periode van 20 jaar).</p> <p>Met de verhoging van de algemene heffingskorting zou werken aantrekkelijker moeten worden en zou de arbeidsparticipatie dus moeten toenemen. De desbetreffende belastingmaatregelen zijn ingevoerd.</p> <p>De versoepeling van de rechtsbescherming voor werknemers en de versoepeling van de werkloosheidsuitkeringen zullen naar verwachting leiden tot een hogere individuele arbeidsmobiliteit en uiteindelijk tot een hogere arbeidsparticipatie. Wel zijn deze hervormingen naar aanleiding van het akkoord met de sociale partners afgezwakt of</p>

	<p>uitgesteld.</p> <p>Hoewel de genomen maatregelen veel aspecten van de LSA raken, worden de negatieve fiscale prikkels in een slechts zeer traag tempo afgebouwd. Er worden geen maatregelen van betekenis genomen om de arbeidsparticipatie van mensen met een migrantenachtergrond te bevorderen.</p>
<p>LSA 4: Innovatie, investeringen in particuliere O&O en nauwere banden tussen de wetenschapswereld en het bedrijfsleven stimuleren, alsook industriële vernieuwing bevorderen door middel van passende prikkels in het kader van het bedrijfslevenbeleid, en daarbij de toegankelijkheid voor niet tot de topsectoren behorende ondernemingen waarborgen en het fundamenteel onderzoek veiligstellen.</p>	<p>Nederland heeft goede vooruitgang geboekt met de uitvoering van de topsectorenstrategie voor de aanpak van de in deze LSA genoemde onderzoeks- en innovatieproblemen. Gezien de meest recente begrotingsmaatregelen lijkt de financiering voor fundamenteel onderzoek echter, in weerwil van de JGA-prioriteiten, niet gewaarborgd.</p>
<p>LSA 5: De woningmarkt onder meer door de volgende maatregelen geleidelijk hervormen: i) wijziging van de gunstige fiscale behandeling van eigenwoningbezit, onder meer door een geleidelijke afschaffing van de hypotheekrenteaftrek, en/of door het systeem van het eigenwoningforfait, ii) totstandbrenging van een meer marktgericht prijsstelsel op de huurwoningenmarkt en iii) aanpassing van de huren voor sociale woningen aan het inkomen van huishoudens.</p>	<p>De wetgevingswijzigingen voor het recht op hypotheekrenteaftrek zijn een eerste stap in de goede richting, maar het tempo moet voor de bestaande hypotheekrenteaftrek worden versneld. De beoogde hervormingen van de huurmarkt zijn eveneens van belang, maar ook op dit gebied is de LSA niet volledig ten uitvoer gelegd.</p>
<p>Europa 2020 (nationale doelstellingen en vorderingen)</p>	
<p>Werkgelegenheidsdoelstelling: 80 %</p>	<p>De werkgelegenheid is gestegen van 76,8 % in 2010 naar 77 % in 2011 en 77,2 % in 2012. Aangezien de (stijgende) werkgelegenheid al dicht bij de streefwaarde ligt, mag worden aangenomen dat deze waarde op tijd wordt gehaald.</p>
<p>O&O-doelstelling: 2,5 % van het bbp</p>	<p>Nederland heeft een ambitieuze nationale O&O-doelstelling van 2,5 % van het bbp in 2020, zonder dat dit percentage wordt uitgesplitst in publieke en private uitgaven. In 2011 bedroeg de O&O-intensiteit 2,04 %, die daarmee ongeveer op het EU-gemiddelde van 2,03 % ligt. De stijging ten opzichte van de waarde van 1,85 % in 2010 is op zijn minst voor een deel toe te schrijven aan een wijziging in de wijze waarop de gegevens worden verzameld.</p> <p>De private O&O-uitgaven (BERD) liggen relatief laag (1,07% tegen een EU-gemiddelde van 1,26% in 2011) en waren vóór de wijziging van de methodiek in 2011 gedaald van 1,07 % van het bbp in 2000 naar 0,89 % van het bbp in 2010.</p> <p>De publieke O&O-uitgaven (Goverd en HERD als percentage van het bbp) liggen daarentegen met 0,98 % in 2011 ruim boven het EU-gemiddelde van 0,74 % van het bbp. Daarmee staat Nederland op</p>

	<p>plaats vier. Na een sterke stijging tot 2010 vertoont de publieke O&O-financiering op dit moment een dalende trend. Dit komt onder meer door het aflopen van crisismaatregelen die in 2009 en 2010 waren genomen. Wel is het volgens het NHP de bedoeling dat de totale directe en indirecte overheidsuitgaven in 2016 hoger uitvallen dan in het precisisjaar 2008. De totale middelen voor innovatie en onderzoek zijn volgens het NHP opgelopen van 0,94 % van het bbp in 2008 naar 1,17 % van het bbp in 2012, met name door een intensiever gebruik van O&O-belastingprijkkels, en zullen volgens de prognoses teruglopen tot 0,99 % van het bbp in 2016, dit als gevolg van het aflopen van de tijdelijke crisismaatregelen.</p> <p>Of het haalbaar is om in 2020 uit te komen op de nagestreefde 2,5 % van het bbp, zal sterk afhangen van de vraag of het topsectorenbeleid en de fiscale stimuleringsregelingen een merkbaar effect op de private investeringen zullen sorteren, en of de geplande directe en indirecte publieke O&O-financiering tot 2016 kan worden veiliggesteld.</p>
<p>Doelstelling voor broeikasgasemissies: -16 % (vergeleken met emissies in 2005; ETS-emissies vallen niet onder deze nationale doelstelling)</p>	<p>Ontwikkeling van broeikasgasemissies (excl. ETS) tussen 2005 en 2011: -8 %. Volgens de bij de Commissie ingediende meest recente nationale projecties en rekening houdende met de bestaande maatregelen wordt het doel naar verwachting gehaald en zou de uitstoot in 2020 19 % lager moeten zijn dan in 2005 (met een marge van 3 procentpunten).</p>
<p>Doelstelling voor hernieuwbare energie: 14 %</p> <p>Aandeel hernieuwbare energie in de vervoerssector: 10 %</p>	<p>Het aandeel van hernieuwbare energie in het bruto energieverbruik bedroeg in 2011 4,3 % en voor de vervoerssector was dit 4,6 % (bron: Eurostat, april 2013. Voor 2011 is alleen rekening gehouden met de officieel opgegeven brandstoffen die aan de artikelen 17 en 18 van Richtlijn 2009/28/EG voldoen).</p> <p>Om zijn doelstellingen voor hernieuwbare energie te halen, moet Nederland snel zorgen voor aanvullend beleid. Dit geldt met name voor projecten die een lange aanlooptijd vergen.</p>
<p>Doelstelling energie-efficiëntie: 1,5 % per jaar (gedeeltelijk)</p> <p>Uit voorlopige gegevens blijkt dat de omvang van het finale energieverbruik in 2020 op 52,1 MToe zou uitkomen.</p>	<p>Nederland heeft een indicatief nationaal energie-efficiëntiestreefcijfer opgegeven. Anders dan voorgeschreven, heeft het dit cijfer echter niet als een absoluut niveau van primair energieverbruik en eindenergieverbruik in 2020 uitgedrukt, en heeft het evenmin informatie verstrekt over de gegevens op basis waarvan dit cijfer is berekend.</p>
<p>Doelstelling voortijdige schoolverlaters: <8 %</p>	<p>Percentage voortijdige schoolverlaters: 10,9 % in 2009, 10,0 % in 2010, 9,1 % in 2011 en 8,8 % in 2012.</p>

	De doelstelling voor de voortijdige schoolverlaters lijkt dus zeer wel haalbaar.
Doelstelling aandeel tertiair opgeleiden: 40-45 %	<p>Percentage tertiair opgeleiden: 40,5 % in 2009, 41,4 % in 2010, 41,1 % in 2011 en 42 % in 2012.</p> <p>In 2012 was 42 % van de mensen in de leeftijdscategorie 30-34 jaar afgestudeerd in het tertiair onderwijs. De doelstelling van 40 % is dus al gehaald. Sinds 2005 is er sprake van een trendmatige groei met gemiddeld 2,76 % op samengestelde jaarbasis. Om de doelstelling van 45 % te halen is een samengestelde jaargroei van 1,01 % nodig. Deze doelstelling lijkt dus eveneens haalbaar.</p>
Doelstelling verkleining kans op armoede of sociale uitsluiting: -100 000 (reductie van het aantal personen van 0 tot en met 64 jaar in een huishouden zonder baan).	Het aantal mensen (van 0 tot 59 jaar oud) in huishoudens met een geringe arbeidsintensiteit is sinds 2008 gestegen met 75 000 en dus niet gedaald met het vereiste aantal van 93 000. Het zal dus zeer lastig worden om deze doelstelling te realiseren.

5. BIJLAGE

Tabel I. Macro-economische indicatoren

	1995- 1999	2000- 2004	2005- 2009	2010	2011	2012	2013	2014
Kernindicatoren								
Bbp-groei	3,9	1,7	1,5	1,6	1,0	-1,0	-0,8	0,9
Output gap ¹	0,0	-0,4	0,0	-1,7	-1,4	-2,5	-3,3	-2,7
HICP (jaarlijkse verandering in %)	1,7	3,0	1,6	0,9	2,5	2,8	2,8	1,5
Binnenlandse vraag (jaarlijkse verandering in %) ²	4,3	1,1	1,6	0,2	0,5	-1,5	-1,6	0,3
Werkloosheidscijfer (% van de beroepsbevolking) ³	5,4	3,6	4,0	4,5	4,4	5,3	6,9	7,2
Bruto-investeringen in vaste activa (in % van het bbp)	21,9	20,3	19,6	17,3	17,7	16,8	16,3	16,3
Bruto nationale besparingen (in % van het bbp)	26,9	26,8	26,2	23,1	26,4	25,5	25,6	25,8
Overheid (in % van het bbp)								
Vorderingenoverschot (+) of -tekort (-)	-1,6	-1,0	-0,9	-5,1	-4,5	-4,1	-3,6	-3,6
Brutoschuld	69,0	51,9	52,7	63,1	65,5	71,2	74,6	75,8
Netto financiële activa	-48,3	-35,3	-30,2	-34,4	-38,8	n.b.	n.b.	n.b.
Totale ontvangsten	46,7	44,7	45,7	46,1	45,4	46,4	47,3	47,2
Totale uitgaven	48,2	45,8	46,6	51,3	49,9	50,4	50,9	50,8
waarvan: rente	5,0	2,9	2,2	2,0	2,0	1,9	1,9	1,9
Vennootschappen (in % van het bbp)								
Vorderingenoverschot (+) of -tekort (-)	4,1	6,7	7,9	10,1	12,0	11,9	10,2	10,9
Netto financiële activa, niet-financiële vennootschappen	-137,3	-110,2	-75,6	-53,6	-44,0	n.b.	n.b.	n.b.
Netto financiële activa, financiële instellingen	-27,0	-25,2	-8,4	-13,2	-15,6	n.b.	n.b.	n.b.
Investeringen (bruto)	12,3	10,2	9,3	8,7	9,4	8,7	8,7	8,7
Exploitatieoverschot (bruto)	24,4	24,5	25,4	26,1	26,3	26,6	25,9	26,3
Huishoudens en IZW's t.b.v. huishoudens (in % van het bbp)								
Vorderingenoverschot (+) of -tekort (-)	2,9	0,6	-0,7	-0,6	0,4	0,1	1,1	1,2
Netto financiële activa	205,9	175,7	158,8	166,5	169,7	n.b.	n.b.	n.b.
Brutolonen	42,4	40,5	38,6	39,2	39,0	39,0	39,0	38,9
Netto-inkomen uit vermogen	9,0	6,9	5,5	4,0	4,2	5,0	5,4	5,4
Ontvangen lopende overdrachten	23,7	22,5	21,5	23,0	22,9	23,6	24,2	24,4
Besparingen (bruto)	10,3	7,7	6,6	5,3	5,9	5,4	6,1	6,2
Buitenland (in % van het bbp)								
Vorderingenoverschot (+) of -tekort (-)	4,4	6,2	6,2	4,5	7,9	8,0	7,7	8,7
Netto financiële activa	6,7	-4,9	-44,7	-65,1	-71,4	n.a.	n.a.	n.a.
Netto-uitvoer van goederen en diensten	5,1	6,3	8,0	8,2	8,9	8,8	9,2	9,6
Netto primair inkomen, ontvangen van het buitenland	0,8	1,5	0,1	-1,6	0,9	1,0	1,0	1,0
Kapitaaltransacties (netto)	-0,3	-0,2	-0,3	-0,6	-0,3	-0,3	-0,9	-0,3
Verhandelbare sector	43,0	41,4	40,1	39,3	39,9	40,2	n.b.	n.b.
Niet-verhandelbare sector	46,6	47,7	48,7	50,0	49,7	49,7	n.b.	n.b.
waarvan: bouwnijverheid	4,9	5,1	5,1	4,8	4,8	4,4	n.b.	n.b.
Reële effectieve wisselkoers (index, 2000=100)	93,5	96,6	101,8	102,5	102,8	100,2	101,5	101,3
Ruilvoet goederen en diensten (index, 2000=100)	97,0	99,2	99,6	98,7	98,9	98,0	97,7	97,5
Exportprestatie (index, 2000=100)	99,8	101,2	100,3	104,8	103,8	107,0	109,5	108,5
Noten:								
¹ De output gap is het verschil tussen het feitelijk en het potentieel bruto binnenlands product tegen marktprijzen van 2005.								
² In de indicator voor de binnenlandse vraag zijn de voorraden begrepen.								
³ Werklozen zijn alle personen die geen werk hebben, actief naar werk zoeken en bereid zijn onmiddellijk of binnen een termijn van twee weken aan het werk te gaan. De beroepsbevolking is het totale aantal werkenden en werklozen. Het werkloosheidscijfer heeft betrekking op de leeftijdsgroep van 15-74-jarigen.								
Bron:								
Voorjaarsprognoses 2013 van de diensten van de Commissie (COM); Stabiliteitsprogramma (SP).								

Tabel II. Vergelijking van macro-economische ontwikkelingen en prognoses

	2012		2013		2014		2015	2016	2017
	COM	SP	COM	SP	COM	SP	SP	SP	SP
Reëel bbp (verandering in %)	-1,0	-0,9	-0,8	-0,4	0,9	1,1	1,6	1,6	1,6
Particuliere consumptie (verandering in %)	-1,4	-1,5	-2,4	-1,6	-0,1	0,3	0,1	0,1	0,1
Bruto-investeringen in vaste activa	-4,6	-4,9	-3,3	-2,1	1,6	2,3	2,6	2,6	2,6
Uitvoer van goederen en diensten (ver. %)	3,3	3,1	3,3	2,8	3,9	4,2	5,1	5,1	5,1
Invoer van goederen en diensten (ver. %)	3,1	2,8	2,9	2,0	3,6	4,2	4,5	4,5	4,5
<i>Bijdragen tot de reële bbp-groei:</i>									
- Finale binnenlandse vraag	-1,5	-1,4	-1,7	-1,1	0,3	0,6	0,5	0,5	0,5
- Veranderingen in voorraden	0,1	0,0	0,2	-0,2	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
- Netto-uitvoer	0,4	0,5	0,6	0,9	0,6	0,4	1,1	1,1	1,1
Output gap ¹	-2,5	-2,9	-3,3	-3,3	-2,7	-2,5	-1,6	-0,7	0,0
Werkgelegenheid (verandering in %)	-0,1	-0,2	-1,6	-0,4	-0,1	0,1	0,5	0,5	0,5
Werkloosheidscijfer (verandering in %)	5,3	5,3	6,9	6,3	7,2	6,4	6,7	6,6	6,1
Arbeidsproductiviteit (verandering in %)	-0,1	-0,7	0,2	0,0	1,0	0,9	1,1	1,1	1,1
HICP- inflatie (%)	2,8	2,8	2,8	2,8	1,5	1,7	1,5	1,5	1,5
Bbp-deflator (verandering in %)	0,7	1,1	1,4	1,6	1,7	1,6	0,9	0,9	0,9
Beloning van werknemers (per hoofd, verandering in %)	1,3	2,2	1,8	2,2	2,1	2,7	1,3	1,3	1,3
Vorderingenoverschot/-tekort t.o.v. het buitenland (in % van het bbp)	8,0	8,0	7,7	8,8	8,7	9,0	11,2	11,1	11,5

Noot:

¹Als % van het potentiële bbp, waarbij de potentiële bbp-groei is herberekend door de diensten van de Commissie op basis van het programmascenario volgens de gezamenlijk overeengekomen methode.

Bron:

Voorjaarsprognoses 2013 van de diensten van de Commissie (COM); Stabiliteitsprogramma (SP).

Tabel III. Samenstelling van de begrotingsaanpassing

(in % van het bbp)	2012	2013		2014		2015	2016	2017	Verandering: 2012-2016
	COM	COM	SP	COM ¹	SP	SP	SP	SP	SP
Ontvangsten	46,4	47,3	46,7	47,2	47,0	46,8	46,7	46,5	0,1
<i>waarvan:</i>									
- Belastingen op productie en invoer	11,4	12,0	12,0	12,1	12,2	11,9	11,9	12,0	0,6
- Belastingen op inkomen, vermogen enz.	10,9	10,9	11,1	10,7	10,8	12,4	12,6	12,8	1,9
- Sociale premies	16,5	16,9	16,8	17,1	17,0	15,9	15,7	15,6	-0,9
- Overige (restpost)	7,5	7,5	6,8	7,3	7,0	6,6	6,5	6,1	-1,4
Uitgaven	50,4	50,9	49,9	50,8	50,4	48,9	48,7	48,0	-2,4
<i>waarvan:</i>									
- Primaire uitgaven	48,5	49,0	48,0	48,9	48,6	46,9	46,6	45,9	-2,6
<i>waarvan:</i>									
Beloning van werknemers en intermediair verbruik	9,7	9,8	9,7	9,7	9,5	9,0	8,9	8,7	-1,0
Sociale uitkeringen	7,7	7,5	7,6	7,5	7,4	7,0	6,9	6,7	-0,8
Subsidies	24,0	24,6	23,8	24,8	24,0	24,2	24,2	24,0	0,0
Bruto-investeringen in vaste activa	1,3	1,2	1,2	1,1	1,1	1,1	1,0	1,1	-0,2
Overige (restpost)	3,4	3,4	3,1	3,3	3,2	3,0	2,9	2,8	-0,6
- Rente-uitgaven	2,5	2,5	1,9	2,4	1,9	2,7	2,7	2,5	0,0
Overheidssaldo	-4,1	-3,6	-3,4	-3,6	-3,0	-2,0	-1,9	-1,4	2,7
Primair saldo	-2,2	-1,7	-1,3	-1,7	-1,6	-0,1	0,1	0,6	2,8
Eenmalige en andere tijdelijke maatregelen	0,0	0,2	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Overheidssaldo excl. eenmalige maatr.	-4,1	-3,8	-3,4	-3,8	-3,0	-2,0	-1,9	-1,4	2,7
Output gap ²	-2,5	-3,3	-3,3	-2,7	-2,5	-1,6	-0,7	0,0	2,6
Conjunctuurgezuiverd saldo ²	-2,6	-1,8	-1,5	-2,0	-1,6	-1,1	-1,5	-1,4	1,2
Structureel saldo³	-2,6	-2,0	-1,5	-2,3	-1,6	-1,1	-1,5	-1,4	1,2
<i>Verandering in het structurele saldo</i>	<i>1,0</i>	<i>0,7</i>	<i>1,1</i>	<i>-0,3</i>	<i>-0,1</i>	<i>0,5</i>	<i>-0,4</i>	<i>0,1</i>	<i>-</i>
<i>Gemiddelde verandering over twee jaar in het structurele saldo</i>	<i>0,7</i>	<i>0,8</i>	<i>1,1</i>	<i>0,2</i>	<i>0,5</i>	<i>0,2</i>	<i>0,0</i>	<i>-0,2</i>	<i>-</i>
Structureel primair saldo ³	-0,7	-0,1	0,4	-0,4	0,2	0,9	0,6	0,7	1,4
<i>Verandering in het structurele primaire saldo</i>		<i>0,7</i>	<i>1,1</i>	<i>-0,3</i>	<i>-0,2</i>	<i>0,7</i>	<i>-0,3</i>	<i>0,1</i>	<i>-</i>
Uitgavenbenchmark									
Toepasselijk referentiepercentage ⁴	0,39	0,39	0,39	-0,14	-0,14	-0,14	-0,14	n.b.	-
Afwijking ⁵ (in % van het bbp)	-0,9	-2,2	-3,1	0,4	0,2	-1,5	0,0	n.b.	-
Gemiddelde afwijking (2 jaar) in % van het bbp	-0,9	-1,5	-3,3	-0,9	-1,4	-0,7	-0,7	n.b.	-

Noten:

¹ Bij ongewijzigd beleid.

² Output gap (in % van het potentiële bbp) en conjunctuurgezuiverd saldo volgens het programma zoals herberekend door de Commissiediensten op basis van het programmascenario volgens de gezamenlijk overeengekomen methode.

³ Structureel (primair) saldo = conjunctuurgezuiverd (primair) saldo excl. eenmalige en andere tijdelijke maatregelen.

⁴ Middellangetermijnreferentiepercentage voor de potentiële bbp-groei. Het (standaard)referentiepercentage is van toepassing met ingang van het jaar t+1 indien het betrokken land in het jaar t zijn MTD heeft gehaald. Het lagere referentiepercentage is van toepassing zolang het land nog op weg is naar zijn MTD, met inbegrip van het jaar t. De vanaf 2014 geldende referentiepercentages zijn in 2013 geactualiseerd.

⁵ Afwijking van het toepasselijke referentiepercentage van het groeitempo van de overheidsuitgaven exclusief discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde en de bij wet geregelde stijging van de ontvangsten. Het voor de uitgavenbenchmark gehanteerde uitgavetotaal is verkregen volgens de gezamenlijk overeengekomen methode. Een plusteken betekent dat de uitgavengroei het toepasselijke referentiepercentage overtreft.

Bron:

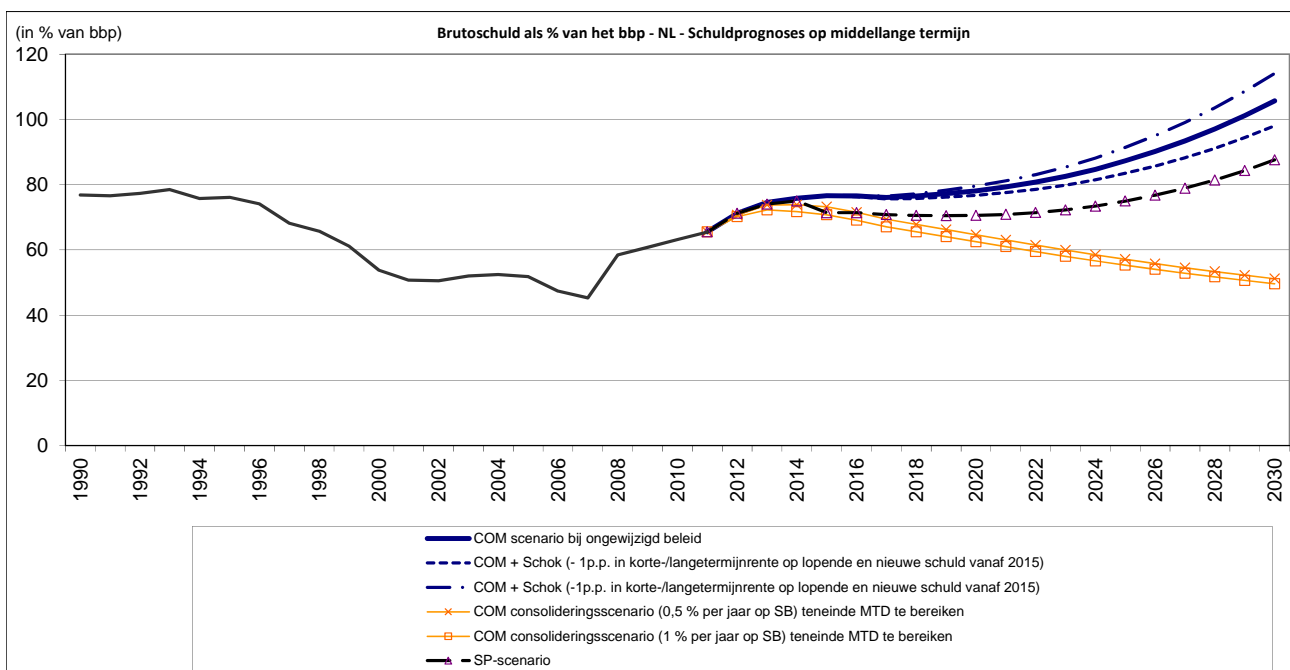
Stabiliteitsprogramma (SP); Voorjaarsprognoses 2013 van de diensten van de Commissie (COM); berekeningen van de diensten van de Commissie.

Tabel IV. Schuldynamiek

(in % van het bbp)	Gemiddelde 2007-2011	2012	2013		2014		2015	2016	2017
			COM	SP	COM	SP	SP	SP	SP
Brutoschuldquote ¹	58,6	71,2	74,6	74,0	75,8	75,0	71,4	71,4	70,8
Veranderingen in de quote	3,6	5,7	3,4	2,8	1,2	1,0	-3,6	0,0	-0,6
<i>Bijdragen</i> ² :									
1. Primair saldo	0,8	2,2	1,7	1,3	1,7	1,6	0,1	-0,1	-0,6
2. Sneeuwbaalffect	1,1	2,1	1,4	1,2	0,0	0,0	0,1	0,3	0,3
<i>waarvan:</i>									
Rente-uitgaven	2,1	1,9	1,9	2,0	1,9	1,9	1,9	2,0	2,0
Groei-effect	-0,4	0,6	0,6	0,3	-0,7	-0,8	-1,2	-1,1	-1,1
Inflatie-effect	-0,6	-0,5	-1,0	-1,1	-1,2	-1,1	-0,6	-0,6	-0,6
3. Stock-flow adjustment	1,8	1,5	0,2	0,4	-0,5	-0,6	-3,8	-0,2	-0,3
<i>waarvan:</i>									
Verschil kasbasis/transactiebasis				0,0		0,0	-0,1	-0,1	0,0
Geacc. financiële activa				0,2		-0,4	-0,3	-0,3	-0,3
<i>Privatisering</i>									
Waarderings- en andere resteffecten				-0,8		-1,9	-1,7	-1,7	-1,8
			2013		2014		2015	2016	2017
		2012	COM/ SP ³	SP ⁴	COM/ SP ³	SP ⁴	SP	SP	SP
Kloof t.o.v. schuldbenchmark ^{5,6}		n.r.	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.
Structurele aanpassing ⁷		n.r.	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.	0,5	-0,4	0,1
<i>Te vergelijken met:</i>									
Vereiste aanpassing ⁸		n.r.	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.	0,0	-0,4	-0,4
Noten:									
¹ Aan het einde van de periode.									
² Het sneeuwbaalffect geeft het effect weer van de rentelasten op de totale overheidsschuld en van de reële bbp-groei en de inflatie op de schuldquote (via de noemer). De stock-flow adjustment omvat verschillen tussen de berekening op kasbasis en op transactiebasis, de accumulatie van de financiële activa en de waarderings- en andere resteffecten.									
³ Beoordeling van het in het SP aangegeven consolideringspad, uitgaande van groei overeenkomstig de COM-prognoses.									
⁴ Beoordeling van het in het SP aangegeven consolideringspad, uitgaande van groei overeenkomstig de SP-ramingen.									
⁵ Niet relevant gedurende BTP's die liepen in november 2011 en in de drie jaren na de correctie van het buitensporige tekort.									
⁶ Geeft het verschil aan tussen de schuldquote en de schuldbenchmark. Als dit cijfer positief is, voldoet de geraamde bruto schuldquote niet aan de schuldreductiebenchmark.									
⁷ Alleen van toepassing gedurende de overgangperiode van drie jaar vanaf de correctie van het buitensporige tekort voor BTP's die in november 2011 liepen.									
⁸ Geeft de resterende jaarlijkse structurele aanpassing aan die - indien in acht genomen - waarborgt dat de lidstaat aan het einde van de overgangperiode zal voldoen aan de schuldreductiebenchmark, uitgaande van de veronderstelling dat de COM- en SP-begrotingsramingen worden gehaald.									
 <i>Bron: Stabiliteitsprogramma (SP); Voorjaarsprognoses 2013 van de diensten van de Commissie (COM); berekeningen van de diensten van de Commissie.</i>									

Tabel V. Houdbaarheidsindicatoren

	NL		EU27	
	Scenario bij ongewijzigd beleid	Programma-scenario	Scenario bij ongewijzigd beleid	Programma-scenario
S2	6,5	5,7	3,0	1,3
<i>waarvan:</i>				
Initiële begrotingssituatie (IBP)	2,6	1,9	0,8	-0,9
Langetermijnverandering van het primaire saldo	4,0	3,8	2,2	2,2
<i>waarvan:</i>				
Pensioenen	1,0	0,9	1,0	1,1
Gezondheidszorg	0,8	0,7	0,9	0,8
Langetermijnzorg	2,7	2,6	0,6	0,6
Overige	-0,5	-0,4	-0,4	-0,3
S1 (vereiste aanpassing)*	3,1	1,9	2,2	0,5
<i>waarvan:</i>				
Budgettaire uitgangspositie	1,1	-0,1	0,0	-1,8
Financieringsbehoeften	1,0	0,8	1,9	1,9
Langetermijnkosten van de vergrijzing	1,0	1,2	0,3	0,4
S0 (risico op begrotingsstress)	0,15		:	
Schuld, % van bbp (2012)	71,2		87,0	
Leeftijdsgereleerde uitgaven, % van bbp (2012)	24,4		25,8	
<p>Noot: het scenario bij ongewijzigd beleid geeft de houdbaarheidskloof aan uitgaande van de veronderstelling dat de begrotingssituatie zich tot 2014 ontwikkelt overeenkomstig de voorjaarsprognoses van 2013. Het stabiliteitsprogrammascenario geeft de houdbaarheidskloof aan uitgaande van de veronderstelling dat de begrotingsplannen in het programma volledig worden uitgevoerd.</p> <p>* De vereiste aanpassing van het primaire saldo tot 2020 teneinde een overheidsschuld van 60 % van het bbp te bereiken in 2030.</p> <p>**De kritieke drempel voor de S0-indicator is 0,44.</p> <p><i>Bron:</i> Commissiediensten; Stabiliteitsprogramma 2013.</p>				



Tabel VI. Belastingindicatoren

	2002	2006	2008	2009	2010	2011
Totale belastinginkomsten (incl. verplichte sociale bijdragen, % van bbp)	37,7	39,0	39,2	38,2	38,8	38,4
Opsplitsing naar economische functie (% van bbp) ¹						
Consumptie	11,7	12,2	12,0	11,7	12,0	11,7
waarvan:						
- btw	7,2	7,4	7,3	7,0	7,2	6,9
- accijnzen op tabak en alcohol	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
- energie	1,8	2,0	1,9	2,0	2,0	2,0
- overige (restpost)	2,2	2,4	2,3	2,2	2,3	2,3
Arbeidskrachten, werkend	16,2	17,2	18,3	18,7	18,9	19,1
Arbeidskrachten, niet-werkend	2,6	2,8	2,4	2,4	2,4	2,5
Inkomen uit vermogen en onderneming	5,0	4,7	4,6	3,5	3,7	3,5
Voorraden kapitaal/vermogen	2,3	2,0	1,9	1,8	1,8	1,6
<i>p.m.</i> Milieubelastingen ²	3,7	4,0	3,9	4,0	4,0	3,9
Btw-efficiëntie ³						
Feitelijke btw-inkomsten als % van de theoretische inkomsten tegen standaardtarief	56,9	59,9	59,9	54,7	57,3	55,1

Noot:

1 Belastinginkomsten worden opgesplitst naar economische functie, al naar gelang het belastingen op consumptie, arbeid of kapitaal betreft. Zie: Europese Commissie (2013), Taxation trends in the European Union, voor een meer gedetailleerde toelichting.

2 Deze categorie omvat belastingen op energie, vervoer en vervuiling en middelen begrepen in belastingen op consumptie en kapitaal.

3 De btw-efficiëntie wordt gemeten via de btw-inkomstenratio. Dit is de verhouding tussen de feitelijk geïnde btw en het bedrag dat theoretisch geïnd zou worden als op alle finale consumptie btw geheven zou worden volgens het standaardtarief. Een lage ratio kan duiden op een beperkte grondslag als gevolg van ruime vrijstellingen of de toepassing van gereduceerde tarieven op een groot aantal goederen en diensten ('policy gap') of op gebrekkige inning van de belasting, bijv. door fraude ('collection gap'). Zie: Europese Commissie (2012), Tax reforms in EU Member States, European Economy 6/2012 en Taxation Papers 34/2012, voor een meer gedetailleerde toelichting.

Bron: Commissie.

Tabel VII. Indicatoren voor de financiële markten

	2008	2009	2010	2011	2012
Totale activa van de banksector (in % van het bbp)	375,4	388,2	384,2	403,1	414,7
Aandeel van de activa van de grootste vijf banken (in % van de totale activa)	86,8	85,0	84,4	83,6	...
Buitenlandse participatie in het bankwezen (in % van de totale activa)	5,7	5,3
Indicatoren voor de financiële soliditeit:					
- dubieuze leningen (% van de totale leningen) ¹⁾	1,7	3,2	2,8	2,7	3,1
- solvabiliteitsratio (%) ¹⁾	11,9	14,9	13,9	13,5	14,3
- winstgevendheid - rendement eigen vermogen (%) ^{1), 2)}	-12,5	-0,4	7,1	5,4	10,1
Particuliere kredietverlening (jaarlijkse verandering in %)	3,9	1,8	4,0	4,1	4,1
Woningkredieten (jaarlijkse verandering in %)	-0,9	0,8	5,5	3,3	4,2
Verhouding uitstaande leningen/deposito's	121,4	124,6	119,3	119,4	119,0
CB-liquiditeit als % van passiva	2,5	2,0	0,4	0,4	1,1
Blootstelling van banken aan landen die officiële financiële bijstand ontvangen (% van het bbp) ³⁾	24,8	23,2	15,1	13,5	12,0
Particuliere schuld (% van het bbp)	172,5	191,9	181,6	185,0	193,9
Brutoschuld t.o.v. het buitenland (% van het bbp) ⁴⁾					
- Overheid	40,9	43,2	40,2	38,8	38,3
- Particuliere sector	88,8	83,1	83,8	87,3	90,3
Langerenteverschil t.o.v. Duitse bunds (basispunten)*	0,2	0,5	0,2	0,4	0,4
Kredietverzuimswapspreads voor overheidspapier (5 jaar)*	36,9	56,0	44,7	66,0	86,7
Noten:					
¹⁾ Laatste gegevens (september 2011).					
²⁾ Na buitengewone posten en belastingen.					
³⁾ De bestreken landen zijn CY, EL, ES, LV, HU, IE, PT en RO.					
⁴⁾ Laatste gegevens (derde kwartaal van 2012).					
* Uitgedrukt in basispunten.					
Bron :					
Bank voor Internationale Betalingen en Eurostat (blootstelling aan macrofinancieel kwetsbare landen), IMF (indicatoren financiële gezondheid), Commissie (rentetarieven op lange termijn), Wereldbank (brutoschuld t.o.v. buitenland) en ECB (alle andere indicatoren).					

Tabel VIII. Arbeidsmarkt- en sociale indicatoren

Arbeidsmarktindicatoren	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Arbeidsparticipatie (% van de bevolking van 20-64 jaar)	77,8	78,9	78,8	76,8	77,0	77,2
Toename van de werkgelegenheid (verandering in % t.o.v. het voorafgaande jaar)	2,5	1,5	-0,7	-0,4	0,7	-0,1
Arbeidsparticipatie van vrouwen (% van de vrouwelijke bevolking van 20-64 jaar)	70,7	72,2	72,7	70,8	71,4	71,9
Arbeidsparticipatie van mannen (% van de mannelijke bevolking van 20-64 jaar)	84,8	85,5	84,9	82,8	82,6	82,5
Arbeidsparticipatie van ouderen (% van de bevolking van 55-64 jaar)	50,9	53,0	55,1	53,7	56,1	58,6
Deeltijdarbeid (in % van de totale werkgelegenheid, 15 jaar en ouder)	46,8	47,3	48,3	48,9	49,1	49,9
Deeltijdarbeid onder vrouwen (% van werkende vrouwen, 15 jaar en ouder)	75,0	75,3	75,8	76,5	76,7	77,0
Deeltijdarbeid onder mannen (% van werkende mannen, 15 jaar en ouder)	23,6	23,9	24,9	25,4	25,4	26,4
Arbeid voor bepaalde tijd (% werknemers met een contract voor bepaalde tijd, 15 jaar en ouder)	18,1	18,2	18,2	18,5	18,4	19,5
Overgang van tijdelijk naar vast werk	2,5	3,1	2,2	3,0	:	:
Werkloosheidscijfer ¹ (% van de beroepsbevolking, leeftijdsgroep 15-74 jaar)	3,6	3,1	3,7	4,5	4,4	5,3
Langdurige werkloosheid ² (% van de beroepsbevolking)	1,4	1,1	0,9	1,2	1,5	1,8
Jeugdwerkloosheid (% van jonge arbeidskrachten (15-24 jaar))	7,0	6,3	7,7	8,7	7,6	9,5
NEET-percentage onder jongeren (% van de bevolking van 15-24 jaar)	3,5	3,4	4,1	4,3	3,8	4,3
School- en opleidingsuitval (% van de bev. van 18-24 jaar die lager sec. onderwijs als hoogste opleidingsniveau hebben en geen verder onderwijs of verdere opleiding volgen)	11,7	11,4	10,9	10,0	9,1	8,8
Tertiair opleidingsniveau (% van de bevolking van 30-34 jaar dat hoger onderwijs met succes heeft doorlopen)	36,4	40,2	40,5	41,4	41,1	42,3
Officiële opvangregelingen (van 1 tot 29 uur; % van de bevolking van minder dan 3 jaar)	39,0	41,0	43,0	44,0	46,0	:
Officiële opvangregelingen (30 uur en meer; % van de bevolking van minder dan 3 jaar)	4,0	6,0	6,0	6,0	6,0	:
Arbeidsproductiviteit per werknemer (jaarlijkse verandering in %)	1,7	0,3	-2,6	2,2	0,5	-0,2
Aantal gewerkte uren per werknemer (jaarlijkse verandering in %)	-0,2	0,2	-0,6	-0,2	0,0	0,4
Arbeidsproductiviteit per gewerkt uur (jaarlijkse verandering in %; constante prijzen)	1,6	0,1	-2,4	2,2	0,2	-1,1
Beloning per werknemer (jaarlijkse verandering in %; constante prijzen)	1,6	1,1	2,4	0,4	0,5	0,6
Nominale stijging van de loonkosten per eenheid product (jaarlijkse verandering in %)	1,6	3,0	5,3	-0,8	1,2	2,0
Reële stijging van de loonkosten per eenheid product (jaarlijkse verandering in %)	-0,2	0,9	5,2	-1,8	0,0	1,2
Noten:						
¹ Werklozen zijn alle personen die geen werk hebben, actief naar werk zoeken en bereid zijn onmiddellijk of binnen een termijn van twee weken aan het werk te gaan. De beroepsbevolking is het totale aantal werknemers en werklozen.						
² Langdurig werklozen zijn personen die gedurende ten minste 12 maanden werkloos zijn.						
Bronnen:						
Commissie (EU-arbeidskrachtenenquête en Europese nationale rekeningen).						

Uitgaven voor sociale zekerheidsuitkeringen (% van het bbp)	2006	2007	2008	2009	2010
Ziekte/gezondheidszorg	8,82	8,64	9,39	10,41	10,64
Invaliditeit	2,36	2,41	2,37	2,50	2,47
Ouderdom en nabestaanden	10,94	10,89	10,86	11,64	11,84
Gezin/kinderen	1,47	1,56	1,18	1,29	1,24
Werkloosheid	1,36	1,14	1,04	1,44	1,57
Huisvesting en sociale uitsluiting, n.e.g.	0,38	0,38	0,36	0,38	0,38
Totaal	27,00	26,69	26,95	29,69	30,19
waarvan: inkomensafhankelijke uitkeringen	3,40	3,71	3,91	4,50	0,00
Indicatoren voor sociale integratie	2007	2008	2009	2010	2011
Armoede- of uitsluitingsrisico's ¹ (% van de totale bevolking)	15,7	14,9	15,1	15,1	15,7
Armoede- of uitsluitingsrisico voor kinderen (% van de personen van 0-17 jaar)	17,2	15,5	17,5	16,9	18,0
Armoede- of uitsluitingsrisico's voor ouderen (% van de personen van ouder dan 65 jaar)	9,8	9,7	8,1	6,2	6,9
Armoederisico ² (% van de totale bevolking)	10,2	10,5	11,1	10,3	11,0
Ernstige materiële deprivatie ³ (% van de totale bevolking)	1,7	1,5	1,4	2,2	2,5
Percentage personen in huishoudens met lage werkintensiteit ⁴ (% van de personen van 0-59 jaar)	9,5	8,1	8,3	8,2	8,7
Percentage werkenden dat een armoederisico loopt (in % van de werkenden)	4,6	4,8	5,0	5,1	5,5
Effect van sociale overdrachten (exclusief pensioenen) op de vermindering van de armoede	50,5	47,2	45,9	51,2	47,4
Armoeddrempels, uitgedrukt in nationale valuta tegen constante prijzen ⁵	10946	11530	11648	11613	11516
Bruto beschikbaar inkomen (huishoudens)	280802	283487	280226	283909	288855
Relatieve mediane armoederisicokloof (60% van het equivalent mediaan inkomen, leeftijd: totaal)	17,0	14,9	16,5	16,2	15,5

Noten:

¹ Personen die een armoede- of uitsluitingsrisico lopen (AROPE): personen die een armoederisico lopen en/of die met ernstige materiële deprivatie kampen en/of die deel uitmaken van een huishouden met een werkintensiteit die nul of bijzonder laag is.

² Armoederisicopercentage: percentage van de bevolking met een gestandaardiseerd beschikbaar inkomen dat minder bedraagt dan 60% van het nationale gestandaardiseerde mediaan inkomen.

³ Percentage van de bevolking dat kampt met ten minste 4 van de volgende 9 deprivaties: ze kunnen het zich niet veroorloven i) de huur- of energierekeningen te betalen; ii) hun woning voldoende te verwarmen; iii) onverwachte uitgaven te doen; iv) om de twee dagen vlees, vis of even proteïnerijk voedsel te eten; v) één keer per jaar een week met vakantie te gaan; of zich vi) een auto; vii) een wasmachine; viii) een kleurentelevisie. ix) een telefoon aan te schaffen.

⁴ Personen in huishoudens met zeer lage werkintensiteit: percentage van de 0-59-jarigen dat deel uitmaakt van de huishoudens waar de volwassenen de voorbije 12 maanden minder dan 20% van hun totale potentiële arbeidstijd hebben gewerkt.

⁵ Voor EE, CY, MT, SI en SK, drempels in nominale waarde in euro; HICP - index = 100 in 2006 (onderzoek van 2007 heeft betrekking op inkomens van 2006)

Bronnen:

ESSPROS voor de uitgaven voor socialezekerheidsuitkeringen; EU-SILC voor sociale insluiting/integratie.

Tabel IX. Indicatoren voor de prestaties van de productmarkten en beleidsindicatoren

Prestatie-indicatoren	2003-2007	2008	2009	2010	2011	2012
Arbeidsproductiviteit ¹ totale economie (jaarlijkse groei in %)	1,9	0,3	-3,0	2,0	0,3	-0,8
Arbeidsproductiviteit ¹ in be- en verwerkende industrie (jaarlijkse groei in %)	5,1	-2,3	-6,8	10,1	4,5	0,1
Arbeidsproductiviteit ¹ in de elektriciteits-, gas- en watersector (jaarlijkse groei in %)	3,9	-0,5	3,2	0,6	-9,2	n.b.
Arbeidsproductiviteit ¹ in de bouwrijverheid (jaarlijkse groei in %)	1,7	1,4	-3,7	-8,9	6,4	-6,4
Totaal aantal octrooiaanvragen ² per miljoen arbeidskrachten	409,8	382,0	375,4	369,4	n.b.	n.b.
Beleidsindicatoren	2003-2007	2008	2009	2010	2011	2012
Afdwingen van contracten ³ (dagen)	514	514	514	514	514	514
Benodigde tijd om een bedrijf te starten ³ (dagen)	9	8	8	8	8	5
O&O-uitgaven (in % van het bbp)	1,9	1,8	1,8	1,9	2,0	n.b.
Tertiair opleidingsniveau (% van de bevolking van 30-34 jaar)	34,5	40,2	40,5	41,4	41,1	42,0
Totale overheidsuitgaven voor onderwijs (in % van het bbp)	5,42	5,48	5,94	n.b.	n.b.	n.b.
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Productmarktregulering ⁴ , algemeen (Index; 0=niet gereguleerd; 6=sterkst gereguleerd)	n.b.	1,0	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.
Productmarktregulering ⁴ , detailhandel (Index; 0=niet gereguleerd; 6=sterkst gereguleerd)	n.b.	2,1	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.
Productmarktregulering ⁴ , netwerksectoren ⁵ (Index; 0=niet gereguleerd; 6=sterkst gereguleerd)	1,7	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.
Noten:						
¹ De arbeidsproductiviteit is gelijk aan de bruto toegevoegde waarde (tegen constante prijzen) gedeeld door het aantal werknemers.						
² Totaal aantal octrooiaanvragen bij het Europees Octrooibureau (EOB) per miljoen arbeidskrachten.						
³ De methodologie, met inbegrip van de aannames, voor de opstelling van deze indicator wordt in detail beschreven op de website http://www.doingbusiness.org/methodology .						
⁴ De methodologieën voor de indicatoren voor de productmarktregulering worden in detail beschreven op de website http://www.oecd.org/document/1/0,3746,en_2649_34323_2367297_1_1_1_1_00.html . De laatste beschikbare indicatoren voor de productmarktregulering hebben betrekking op 2003 en 2008, behalve wat de netwerksectoren betreft.						
⁵ Geaggregeerde ETCR-indicator.						
* Cijfer voor 2007.						
Bron :						
Commissie, Wereldbank - Doing Business (voor afdwinging van contracten benodigde tijd om een bedrijf te starten) en de OESO (voor de indicatoren voor de productmarktregulering).						

Tabel X. Groene groei

		2002-2006	2007	2008	2009	2010	2011
"Groene groei"-prestaties							
Macroeconomisch							
Energie-intensiteit	kgoe / €	0,18	0,18	0,17	0,17	0,18	0,17
Koolstofintensiteit	kg / €	0,48	0,43	0,42	0,42	0,44	n.b.
Hulpbronnenintensiteit (tegenpool van hulpbronnenproductiviteit)	kg / €	0,41	0,39	0,40	0,40	n.b.	n.b.
Afvalintensiteit	kg / €	n.b.	n.b.	0,20	n.b.	0,25	n.b.
Energiehandelsbalans	% GDP	-2,1%	-2,1%	-2,1%	-1,8%	-2,9%	-3,8%
Gewicht energie in HICP	%	n.b.	10	11	10	10	11
Verskil tussen verandering energieprijzen en inflatie	%	n.b.	2,5	0,8	-0,1	-8,8	3,4
Milieubelasting in verhouding tot belasting op arbeid	ratio	20,1%	19,2%	18,8%	18,9%	18,8%	n.b.
Milieubelasting in verhouding tot totale belastingen	ratio	10,1%	9,8%	9,9%	10,4%	10,3%	n.b.
Sectoraal							
Energie-intensiteit industrie	kgoe / €	0,17	0,14	0,14	0,15	0,16	n.b.
Aandeel van energie-intensieve industrieën in de economie	% GDP	11,1	11,5	12,5	10,8	n.b.	n.b.
Elektriciteitsprijzen voor middelgrote industriële gebruikers**	€/ kWh	n.b.	0,10	0,10	0,11	0,10	0,10
Gasrijzen voor middelgrote industriële gebruikers***	€/ kWh	n.b.	0,04	0,04	0,04	0,03	0,03
Overheidsuitgaven O&O voor energie	% GDP	n.b.	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%
Overheidsuitgaven O&O voor het milieu	% GDP	n.b.	0,01%	0,00%	0,00%	0,00%	0,01%
Recyclingpercentage van gemeentelijk afval	ratio	80,2%	81,7%	81,7%	82,3%	83,5%	n.b.
Aandeel broeikasgasemissies dat onder ETS valt*	%	n.b.	39,1%	41,1%	41,0%	40,5%	41,1%
Energie-intensiteit vervoer	kgoe / €	n.b.	0,44	0,44	0,44	n.b.	n.b.
Koolstofintensiteit vervoer	kg / €	n.b.	0,99	0,99	1,00	n.b.	n.b.
Veiligstelling van de energievoorziening							
Afhankelijkheid van invoer van energie	%	n.b.	38,9%	34,4%	36,5%	30,7%	30,4%
Diversificatie van invoer van aardolie	HHI	n.b.	0,06	0,08	0,08	0,08	n.b.
Diversificatie van de energiemix	HHI	n.b.	0,36	0,36	0,36	0,38	0,36
Aandeel hernieuwbare energie in de energiemix	%	n.b.	2,8%	3,4%	3,9%	3,5%	4,1%
Landspecifieke noten:							
Bij gebrek aan gegevens is het jaar 2012 niet in de tabel opgenomen.							
Algemene uitleg van de items:							
Bron: Eurostat tenzij anders aangegeven; uitleg ECFIN hieronder.							
Alle macro-intensiteitsindicatoren zijn uitgedrukt als een verhouding van een fysieke hoeveelheid tot het bbp (in prijzen van 2000)							
Energie-intensiteit: bruto binnenlands energieverbruik (in kgoe) gedeeld door het bbp (in EUR)							
Koolstofintensiteit: broeikasgasemissies (in kg CO ₂ -equivalenten) gedeeld door het bbp (in EUR)							
Hulpbronnenintensiteit: binnenlands verbruik van grondstoffen (in kg) gedeeld door het bbp (in EUR)							
Afvallintensiteit: afval (in kg) gedeeld door het bbp (in EUR)							
Energiehandelsbalans: de verhouding tussen export en import van energie, uitgedrukt als % van het bbp							
Gewicht energie in HICP: het aandeel van de "energie"-items in het consumptiemandje gebruikt voor de berekening van het HICP							
Verskil tussen verandering energieprijzen en inflatie: energiecomponent van de HICP, en totale HICP-inflatie (jaarlijkse verandering in %)							
Milieubelasting in verhouding tot belasting op arbeid en totale belastingen: uit de database van DG TAXUD "Taxation trends in the European Union"							
Energie-intensiteit industrie: finale energieconsumptie van de industrie (in kgoe) gedeeld door de bruto toegevoegde waarde van de industrie (in EUR)							
Aandeel van energie-intensieve industrieën in de economie: aandeel van de bruto toegevoegde waarde van de energie-intensieve industrieën in het bbp							
Elektriciteits- en gasprijzen voor middelgrote industriële verbruikers; verbruikscategorie 500 - 2000MWh en 10000 - 100000 GJ; gegevens excl. Btw							
Recyclingpercentage van gemeentelijk afval: verhouding gerecycled afval - totaal afval							
Overheidsuitgaven O&O voor energie of voor het milieu: overheidsuitgaven voor O&O (GBAORD) voor deze categorieën als % van het bbp							
Aandeel broeikasgasemissies dat onder ETS valt: gebaseerd op door de lidstaten aan de EEA gemelde broeikasgasemissies (excl. LULUCF)							
Energie-intensiteit vervoer: finale energieverbruik van vervoer (in kgoe) gedeeld door de bruto toegevoegde waarde van de industrie (in EUR)							
Koolstofintensiteit vervoer: broeikasgasemissies in het vervoer gedeeld door de bruto toegevoegde waarde van de sector vervoer							
Afhankelijkheid van invoer van energie: netto-invoer van energie gedeeld door bruto binnenlands energieverbruik incl. door internationale bunkers							
Diversificatie van invoer van aardolie: Herfindahl-index (HHI), berekend als de som van de gekwadrateerde marktaandelen van de landen van oorsprong							
Diversificatie van de energiemix: Herfindahl-index voor aardgas, totaal petroleumproducten, nucleaire energie, hernieuwbare energie en vaste brandstoffen							
Aandeel hernieuwbare energie in de energiemix: percentage bruto binnenlands energieverbruik, uitgedrukt in equivalenten van tonnen aardolie							
* Voorlopige gegevens (15 april 2013). Diensten van de Commissie en EER.							
** Voor 2007 gemiddelde van S1 & S2 voor DE, LU, NL, FI, SE & UK. Andere landen hebben alleen S2.							
*** Voor 2007 gemiddelde van S1 & S2 voor IT, NL, FI, SE & UK. Andere landen hebben alleen S2.							