W. Asbeek Brusse en C.J. van Montfort (red.)

Wonen, zorg *en* pensioenen

Hervormen en verbinden

WRR

WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID

Wonen, zorg en pensioenen

Deze reeks omvat bijdragen die in het kader van de werkzaamheden van de WRR tot stand zijn gekomen en naar zijn oordeel van zodanige kwaliteit en betekenis zijn dat publicatie gewenst is. De verantwoordelijkheid voor de inhoud en de ingenomen standpunten berust bij de auteurs.

De WRR is gevestigd:
Lange Vijverberg 4-5
Postbus 20004
2500 EA Den Haag
Telefoon 070-356 46 00
Telefax 070-356 46 85
E-mail info@wrr.nl
Website http://www.wrr.nl

WRR

WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID

Wonen, zorg en pensioenen

HERVORMEN EN VERBINDEN

Den Haag, december 2012

Samenstelling: WRR
Vormgeving cover en binnenwerk: cimon, Den Haag
Omslagafbeelding: Özgür Donmaz

© Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid / Den Haag

ISBN 978 94 90186 05 0
NUR 759 / 754

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16B Auteurswet 1912 jº het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij het Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

INHOUDSOPGAVE

Ten geleide **9**

Woord van dank **11**

1 Wonen, zorg en pensioenen: hervormen en verbinden **13**
W. Asbeek Brusse en C.J. van Montfort
1.1 Achtergrond en aanleiding 13
1.2 Hervormen... en verbinden 16
1.3 Fundamentele vragen: de essays in deze bundel 19
1.4 Denkrichtingen 26
1.5 Kennisvragen 28
1.6 Besluit: naar een maatschappelijke veranderingsagenda 30

2 Naar een drie-eenheid van pensioen, wonen en zorg **35**
A.L. Bovenberg
2.1 Begin van het werkzame leven 39
2.2 Tweede fase van het werkzame leven 43
2.3 Grotere flexibiliteit 48
2.4 Begin van pensioenperiode 49
2.5 Tweede helft van pensioenperiode 51
2.6 Conclusies 53

3 Wonen, zorg en pensioen: naar een integrale benadering? **57**
H.J. de Boer, M.A.C. de Jong en G. van der Vlugt
3.1 Inleiding 57
3.2 Kredietverlening 58
3.3 Flexibeler inzetten van opgebouwd vermogen 61
3.4 Naar houdbare zorguitgaven 64
3.5 Conclusie 68

4 Enkele macro-economische bedenkingen omtrent wonen, zorg en pensioenen **71**
M. Amand
4.1 Inleiding en conclusies 71
4.2 Sparen, verzekeren en herverdelen 72
4.3 Sparen en rendement vanuit een macro-economisch oogpunt 73
4.4 Een simpel model 74
4.5 Naar meer realisme 74
4.6 Conclusie 76
4.7 Hoe het eigen-woningvermogen beter benutten? 76

4.8	Enkele losse opmerkingen en open vragen	79
5	**De toereikendheid van pensioeninkomens in Nederland. Een meerpijlerbenadering** *M.G. Knoef, J. Been, R.J.M. Alessie, C.L.J. Caminada, K.P. Goudswaard en A. Kalwij*	**83**
5.1	Inleiding	83
5.2	Wanneer zijn pensioeninkomens toereikend?	85
5.3	Data	88
5.4	Beschrijvende analyse inkomen en vermogen	90
5.5	Toereikendheid van pensioenaanspraken en besparingen in Nederland	97
5.6	Gevoeligheidsanalyse	103
5.7	Samenvatting en conclusie	107
Bijlage	Verdisconteren van vermogen	114
6	**Genoeg pensioen?** *A.J. Soede*	**117**
6.1	Nieuwe pensioencontracten	117
6.2	De inkomenspositie van ouderen	117
6.3	Sluit het pensioen wel aan bij de behoeften van ouderen?	118
6.4	Inkomensdaling bij pensionering	119
6.5	De financiële behoeften van ouderen	121
6.6	Voorstellen voor het pensioenstelsel	123
7	**Nieuw verbindend vermogen. Een zoektocht naar nieuwe verknopingen van wonen, zorg en pensioenen** *T. Brandsen, J.K. Helderman en C.J. van Montfort*	**129**
7.1	Inleiding	129
7.2	Collectieve actie en fondsvorming	129
7.3	Stelsels onder druk: niet alleen institutioneel, maar ook cultureel	132
7.4	Het vervlechten van stelsels: initiatieven van onderop	133
7.5	Naar een duurzame ‘governance’ van de levenscyclus	139
8	**Vitaliteit en solidariteit** *D. Monissen*	**149**
8.1	Feiten en cijfers	149
8.2	Ontwikkelingen en trends	150
8.3	Betekenis van de trends	152
8.4	Voor welke uitdagingen staan we?	153
8.5	Hoe nu verder?	159
9	**Dorst! Het eigenwoningbezit als onderdeel van de verzorgingsstaat** *M.G. Elsinga en J. Toussaint*	**165**

9.1 Inleiding 165
9.2 In theorie 166
9.3 De praktijk in verschillende Europese landen 168
9.4 Keuzes voor beleid op de korte en lange termijn 175

10 Je huis als pensioen? Mogelijkheden en beperkingen voor verschillende inkomensgroepen in Nederland 185
C.L. Dewilde en N. Delfani
10.1 Inleiding 185
10.2 De afruil tussen eigenwoningbezit en pensioenen: feit of fictie? 186
10.3 Housing asset-based welfare in Nederland? 192
10.4 Conclusie 199

Over de auteurs 205

TEN GELEIDE

Wonen, zorg en pensioenen zijn domeinen die elk hun eigen ontstaansgeschiedenis, functies, instituties en regels kennen. Op dit moment delen ze grote gemeenschappelijke uitdagingen: een vergrijzende bevolking, toenemende individualisering en internationalisering, en een economische recessie waarvan het einde voorlopig nog niet in zicht is. Alle drie kennen ze ook stelselspecifieke kwetsbaarheden en problemen die onze samenleving voor grote keuzen stellen. Hoe kunnen we de woningmarkt weer vlot trekken en de investeringen in de woningvoorraad bevorderen? Hoe houden we de alsmaar groeiende kosten van de zorg in toom? Hoe verdelen we de lasten van de tegenvallende beleggingsrendementen van de pensioenfondsen over de generaties? En wat betekent dit alles voor hoe wij als samenleving met solidariteit omgaan?

Dergelijke vragen leiden tot allerlei voorstellen voor hervormingen *binnen* de zorg, de pensioenen en de woningmarkt. Tegelijkertijd circuleren er al geruime tijd plannen voor het leggen van verbindingen *tussen* deze afzonderlijke domeinen. Zo zou het gespaarde vermogen in pensioenfondsen meer kunnen worden ingezet voor de financiering van hypotheken, (huur)woningen en zorg, of zouden pensioenfondsen hun klanten zorg- en woondiensten in natura kunnen aanbieden. Ook zou het weghalen van de institutionele 'schotten' tussen pensioenfondsen, hypotheekverstrekkers en zorgaanbieders mensen in staat stellen hun specifieke spaar- en bestedingspatroon beter af te stemmen op de verschillende levensfasen die ze doormaken.

Deze bundel brengt een aantal essays bijeen die nader ingaan op zulke voorstellen voor het verbinden en onderling afstemmen van wonen, zorg en pensioenen. Welke doelen kan dit dienen, welke kansen, dilemma's en risico's doen zich naar verwachting voor, welke strategieën zijn denkbaar, en tot welke (nieuwe) kennisvragen leidt dit voor de toekomst? De WRR wil met het agenderen en exploreren van dergelijke kennisvragen bijdragen aan een geïnformeerd maatschappelijk debat over deze belangrijke kwesties.

Prof.dr. J.A. Knottnerus
Voorzitter WRR

WOORD VAN DANK

Deze publicatie is het resultaat van de Werkconferentie 'Nieuwe perspectieven en arrangementen voor wonen, zorg en pensioenen' die de WRR op 28 september 2012 heeft georganiseerd. De WRR is de deelnemers aan deze conferentie en alle auteurs van de essays zeer erkentelijk voor hun bijdragen. Een speciaal woord van dank gaat uit naar prof.dr. A.L. Bovenberg (Universiteit van Tilburg), prof.dr. K.P. Goudswaard (Universiteit Leiden) en J.H.G. Snijders (Syntrus Achmea) voor hun inspirerende mondelinge voordrachten tijdens het plenaire deel van de conferentie. Bijzondere dank gaat ook uit naar drs. G. Arts, wetenschappelijk medewerker bij de WRR, voor haar assistentie bij de organisatie van de conferentie en het inhoudelijk voltooien van deze bundel.

Ten slotte dankt de WRR het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor het ondersteunen van zowel de werkconferentie als de essaybundel.

1 WONEN, ZORG EN PENSIOENEN: HERVORMEN EN VERBINDEN

W. Asbeek Brusse en C.J. van Montfort

1.1 ACHTERGROND EN AANLEIDING

Betaalbare huisvesting, toegankelijke, kwalitatief goede zorg en een redelijk pensioen na een werkzaam leven: het zijn pijlers van de verzorgingsstaat waaraan Nederlanders grote waarde toekennen. Deze verworvenheden staan echter steeds meer onder druk van maatschappelijke ontwikkelingen als de vergrijzing en ontgroening, de individualisering en sociale differentiatie en de internationalisering en Europeanisering.[1] Sinds 2007 komt die druk ook van de economische en de Europese schuldencrises, die nopen tot het beteugelen van de groei van de overheidsuitgaven.

De woningsector kent inmiddels tal van problemen: sterk dalende huizenprijzen en een markt die 'op slot' zit door de aanhoudende economische onzekerheid en de bijkomende financiële problemen voor steeds meer gezinnen, gemeenten en woningcorporaties. De huizenprijzen daalden tussen het derde kwartaal van 2008 en november 2012 ruim 20 procent (in reële termen), terwijl het aantal transacties op de huizenmarkt in 2012 het laagste punt sinds 2000 bereikte.[2] Deze situatie wordt versterkt door al langer spelende problemen: scheefwonen in de sociale huursector, tekorten aan huurwoningen voor de middeninkomens en onvoldoende geschikte woningen voor ouderen en nieuwe samenlevingsverbanden. De stagnatie en gebrekkige mobiliteit op de woningmarkt sinds de crisis werkt in verhevigde mate door naar de arbeidsmarkt; wie zijn huis niet kan verkopen of geen betaalbaar of geschikt huurhuis kan vinden, heeft grote moeite elders aan de slag te gaan. Hoe kunnen we de woningmarkt weer vlot trekken en de investeringen in de woningvoorraad bevorderen?

Ook de zorgsector ligt onder vuur. De laatste jaren zijn de uitgaven voor de zorg dankzij de stijgende welvaart, de technologische vooruitgang, de groei van het aanbod en van de vraag van steeds mondigere patiënten fors opgelopen. We kunnen ziekten eerder ontdekken en beter behandelen, we geven steeds meer zorg uit per patiënt en tegen hogere kosten per behandeling.[3] Hiermee vormt de zorg met zo'n 77 miljard euro, bijna 13 procent van het BBP, de grootste en snelst groeiende publieke sector, die de uitgaven voor andere collectieve sectoren dreigt te verdringen.[4] Over tien à 15 jaar, als de piek van de vergrijzing zich vertaalt in veel meer oudere patiënten met complexe en chronische aandoeningen, zullen de uitgaven verder toenemen. Bovendien zijn er dan grotere tekorten op de arbeidsmarkt voor zorg te verwachten en zal een steeds groter beroep worden gedaan op oudere, werkende mantelzorgers. Hoe garanderen we dat er ook in de toekomst nog toegankelijke, betaalbare en kwalitatief goede zorg beschikbaar is?[5] Vooral

dit laatste houdt veel mensen bezig. Een derde van de Nederlanders vraagt zich intussen af of ze in de toekomst nog voldoende medische zorg zal ontvangen.[6]

In de pensioensector is de onrust al even groot. De dekkingsgraden van de pensioenfondsen zijn gedaald van 144 procent in 2007 tot ongeveer 100 procent in 2012, mede door tegenvallende beleggingsresultaten en de lage rente. Het CPB heeft berekend dat een risicovrij en inflatiebestendig pensioen een dekkingsgraad van 145 procent vergt. In de huidige situatie betekent dit dat we een dekkingstekort van ongeveer 400 miljard, ofwel zo'n 70 procent van het BBP hebben.[7] Wie gaan de lasten hiervan dragen? De onvoorspelbaarheid en beweeglijkheid van de financiële markten en de lage rendementen maakt de situatie voor een aantal pensioenfondsen precair. Op de langere termijn kampt ook het pensioenstelsel met de druk van de vergrijzing, waardoor immers de kosten van de AOW stijgen en de premieafdrachten dalen. En ook voor de pensioenarrangementen geldt dat ze steeds minder goed aansluiten bij maatschappelijke ontwikkelingen als de toenemende arbeidsmobiliteit en de stijging van het aantal ZZP'ers. Wat betekent dit voor de toekomst van onze oude dag en die van de generaties na ons?

Terwijl de problemen *binnen* het wonen, de zorg en de pensioenen dus omvangrijk zijn, gaan er al geruime tijd stemmen op om verbindingen te leggen *tussen* deze afzonderlijke domeinen. Een eerste denkrichting is dat het gespaarde vermogen in pensioenfondsen meer wordt ingezet voor de financiering van Nederlandse hypotheken, (huur)woningen en zorg. Een andere denkrichting gaat verder dan het collectieve financieringsvraagstuk door ook de institutionele schotten tussen de domeinen wonen, zorg en pensioenen ter discussie te stellen. 'Ontschotting' en vervlechting zouden het bijvoorbeeld eenvoudiger maken voor pensioenfondsen om hun klanten in natura uit te betalen via aanspraken op concrete zorg- en woondiensten. Ook zou ontschotting individuen in staat stellen hun specifieke behoeften aan huisvesting en zorg op enig moment of in de uiteenlopende fasen van hun leven beter af te stemmen op hun specifieke risico's. Hierdoor wordt de kans op 'oversparen' binnen de drie afzonderlijke domeinen verkleind en de individuele flexibiliteit vergroot.
Deze bundel brengt een aantal essays bijeen die nader ingaan op de voorstellen voor het verbinden en onderlinge afstemmen van wonen, zorg en pensioenen. Welke doelen kan dit dienen, welke kansen en dilemma's doen zich naar verwachting voor en tot welke (nieuwe) kennisvragen leidt dit voor de toekomst? Het is belangrijk dat alle betrokkenen - beleidsmakers, maatschappelijke instellingen en het bredere publiek - kunnen beschikken over kennis die het maatschappelijk debat en de uiteindelijke keuzen kan voeden. De WRR wil met deze bundel hieraan een bijdrage leveren.

In dit inleidende hoofdstuk schetsen we eerst de hervormingsagenda van het

kabinet Rutte II binnen de afzonderlijke domeinen van wonen, zorg en pensioenen (par. 1.2). Alle drie de sectoren worden immers sterk van overheidswege gereguleerd (zie box 1.1), waardoor ook de speelruimte voor ontschotting en verbinding nauw is verbonden met de dynamiek van het huidige en toekomstige nationale (en Europese) beleid. Hierna karakteriseren we enkele recente suggesties voor het verbinden van de drie domeinen. In paragraaf 1.3 richten we de blik op de essays in deze bundel, die eerst worden samengevat. Vervolgens leiden we hieruit een aantal denkrichtingen af (par. 1.4) en enkele kennisvragen die in de toekomst nadere uitwerking verdienen om zowel het onderzoek als het maatschappelijk debat over het verbinden van wonen, zorg en pensioenen verder te brengen (par. 1.5). Het hoofdstuk sluit af met een pleidooi voor een maatschappelijke veranderingsagenda voor de lange termijn.

Box 1.1 Sectorkenmerken en beleid op hoofdlijnen

Wonen

De woningmarkt geldt als een complex en dynamisch stelsel waarin allerlei (beleids)variabelen op elkaar inwerken. De effecten hiervan zijn lastig voorspelbaar, mede doordat ze uiteenlopende tijdspaden hebben. De overheid heeft grote invloed via o.m. de huurprijsregulering, de huurtoeslag en huursubsidie, de hypotheekrenteaftrek, de regulering van woningcorporaties en de ruimtelijke ordening. Het beleid richt zich op de beschikbaarheid, betaalbaarheid en kwaliteit van woonruimte. De laatste jaren staat vooral de betaalbaarheid van huurhuizen (40 procent van de woningvoorraad) en koophuizen (60 procent) hoog op de beleidsagenda. Ook wil de overheid het eigen woningbezit verder stimuleren om de woonomgeving en leefbaarheid te bevorderen. Het fiscaal stimuleren van het eigenwoningbezit heeft de woningprijzen en de woningschuld voor individuele huishoudens opgedreven en vooral voor starters op de woningmarkt de betaalbaarheid verslechterd. De woningmarkt kent een scherpe tweedeling tussen mensen met een eigen woning die beschikken over een hoog inkomen en eigen vermogen, en mensen die huren, een laag inkomen hebben, geen eigen vermogen opbouwen en hierdoor afhankelijk blijven van (sociale) woningbouw.

Zorg

De zorgmarkt wordt gekenmerkt door gereguleerde marktwerking. Het zorgstelsel wordt onderverdeeld in de langdurige zorg (*care*) die grotendeels is verzekerd via de volksverzekering AWBZ en deels onder de gemeenten valt, en de op genezing gerichte zorg (*cure*) waarvoor iedereen verplicht is verzekerd. Het zorgbeleid heeft tot doel de kwaliteit en veiligheid, de toegankelijkheid en de houdbaarheid van het zorgstelsel op de lange termijn te garanderen. De overheid neemt hiertoe de verantwoordelijkheid voor het stelsel als geheel, maar laat waar mogelijk de zorgverzekeraars en zorgaanbieders zelf onderhandelen over de inhoud, prijs,

kwaliteit en doelmatigheid van de zorg. De Nederlandse Zorgautoriteit stelt waar nodig tarieven, prestaties en budgetten vast. Tweederde van de overheidsuitgaven in de zorg betreft curatieve zorg en eenderde langdurige zorg. De laatste jaren vraagt vooral de sterke kostenstijging van de zorg de aandacht van beleidsmakers. Slechts een kwart van deze kostenstijging kan worden verklaard door de vergrijzing.

Pensioenen
Het pensioenstelsel kent drie pijlers. De eerste is de AOW, die iedereen een basisinkomen garandeert en grotendeels wordt gefinancierd door een inkomensafhankelijke premie op basis van de belastingen. (Een kleiner maar groeiend deel wordt betaald uit de algemene overheidsmiddelen). De tweede pijler is de wettelijk verplichte, aan de arbeidsrelatie gekoppelde collectieve afdracht door werkgever, werknemer of beiden aan een pensioenfonds of pensioenverzekeraar. De derde pijler is een vrijwillige regeling die mensen op individuele basis afsluiten bij een – meestal particuliere - pensioenverzekeraar. Deze is vooral bedoeld voor zelfstandigen en mensen met een ontoereikend pensioen die dit willen aanvullen. De eerste pijler financiert ongeveer 50 procent van alle pensioen, de tweede 45 procent en de derde 5 procent. Het overheidsbeleid richt zich op het bevorderen en beschermen van arbeidspensioenen door werkgevers en werknemers te stimuleren afspraken te maken voor aanvullende pensioenen en waarborgen te scheppen voor het gestand doen van pensioenrechten.

1.2 HERVORMEN... EN VERBINDEN

In het Regeerakkoord van oktober 2012 hebben VVD en PVDA 'grote hervormingen en noodzakelijke doorbraken' aangekondigd op de woningmarkt, in de zorg en op de arbeidsmarkt als antwoord op deze uitdagingen.[11] De hervormingsagenda behelst politiek gevoelige maatregelen. Zo wordt de AWBZ verder beperkt tot de langdurige en zware zorg aan ouderen en gehandicapten, wordt de hypotheekrenteaftrek geleidelijk verlaagd en de AOW-leeftijd sneller verhoogd en uiteindelijk gekoppeld aan de levensverwachting. Ook wordt de zorgtoeslag afgeschaft, wordt de fiscale aftrekbaarheid voor de pensioenopbouw verlaagd en worden huren geleidelijk meer marktconform (zie box 1.2). Kortom, de ambitie van beide partijen is Nederland via ingrepen *binnen* de bestaande arrangementen voor wonen, zorg en pensioenen sterker uit de crisis te laten komen.[12]

Box 1.2 Het Regeerakkoord over wonen, zorg en pensioenen

Wonen

1. Stapsgewijs verlagen van hypotheekrenteaftrek tot maximaal 38 procent;
2. Uitbreiden van de starterslening en vergroten van de huurstijgingen voor inkomens boven 33.000,- euro;
3. Terugbrengen van de taken van woningcorporaties tot de kerntaken op het gebied van de sociale woningen.
4. Woningcorporaties onder directe aansturing van gemeenten stellen;
5. Verplicht terugsluizen van extra huurinkomsten van corporaties naar de overheid via een verhuurdersheffing.

Zorg

6. Beperken van de basisverzekering tot naturapolissen;
7. Invoeren van eigen bijdrage voor spoedeisende hulp;
8. Concentreren van acute zorg en top-referente zorg door academische ziekenhuizen;
9. Overhevelen van de geestelijke gezondheidszorg naar de zorgverzekeringswet;
10. Investeren in wijkverpleegkundigen via middelen uit de tweedelijnszorg;
11. Beperken van de winstuitkering voor zorginvesteerders;
12. Afschaffen van fiscaal ondernemersvoordeel voor specialisten;
13. Ontmoedigen van mega- en regiomaatschappen;
14. Omvormen van de AWBZ tot een landelijke voorziening voor de langdurige zorg voor ouderen en gehandicapten binnen zorginstellingen;
15. Overhevelen van de bekostiging van zorg aan huis van de AWBZ naar de Zorgverzekeringswet;
16. Overhevelen van de verantwoordelijkheden voor ondersteuning en begeleiding en verzorging naar gemeenten en versobering van de aanspraken.

Pensioenen

17. Geleidelijk verhogen van de AOW-leeftijd tot 67 jaar en vervolgens koppelen aan de stijging van de levensverwachting;
18. Beperken van de fiscale aftrekbaarheid van pensioenpremies;
19. Invoeren van een doorwerkbonus voor werknemers van 61 tot 65 met een laag inkomen;
20. Gelijktrekken van de AOW-uitkering voor samenwonenden met die voor gehuwden;
21. Inperken van de partnertoeslag voor AOW-gerechtigden.

Bruggen slaan. Regeerakkoord VVD – PVDA, 29 oktober 2012; Motie van de leden Zijlstra en Samsom in aanvulling op het regeerakkoord, 13 november 2012

Over verbindingen *tussen* wonen, zorg en pensioenen doet het Regeerakkoord nog geen uitspraken. Wel stelt het: "Door de ordening en de governance te verbeteren kunnen de belangrijke bijdragen die woningcorporaties, pensioenfondsen, zorginstellingen, scholen en spoorbedrijven aan de welvaart en het welzijn in ons land leveren, vergroot worden. Het kabinet zal hiertoe voorstellen doen."[13] Met de benoeming van staatssecretaris Van Rijn op het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) heeft het kabinet in ieder geval een pleitbezorger in huis gehaald voor het meer met elkaar verbinden van de drie domeinen.[14] Bovendien heeft het kabinet Rutte I al eerder een aantal lijnen voor een toekomstig debat hierover uitgezet. In een adviesaanvraag van juni 2011 van minister Schippers van VWS over de betaalbaarheid van de zorg werd geïnformeerd naar de mogelijkheid voor burgers om "pensioeninkomen en vermogen in te zetten voor zorgarrangementen. De overheid komt in beeld voor zover regelgeving het tot stand komen van deze (private) arrangementen in de weg staat." In zijn tussenadvies pleitte de SER vervolgens voor een ander perspectief, nl. één waarin ook aandacht is voor de baten van de zorguitgaven. Tegelijkertijd roept ook de SER op tot meer eigen regie en een herziening van verantwoordelijkheden. De AWBZ dient zich te beperken tot de kosten van zorg. De kosten van wonen, verblijf en lichte vormen van persoonlijke zorg dienen ouderen zoveel mogelijk zelf te dragen.[15] In het voorjaar van 2013 komt de SER naar verwachting met een uitgebreider vervolgadvies.

De Miljoenennota 2013 pleitte eveneens voor "een discussie over hoe vrije besparingen kunnen worden bevorderd waardoor huishoudens beter in staat zijn schokken op te vangen en lasten beter over hun leven te spreiden".[16] Mensen moeten zelf ook hun 'schokbestendigheid' vergroten, aldus de nota, niet alleen door langer door te werken maar ook door meer te sparen en grotere financiële buffers op te bouwen. De overheid kan dit bevorderen door een flexibeler pensioenstelsel te creëren dat mensen zelf meer ruimte biedt om hun opgebouwde pensioengeld te benutten en/of minder verplicht te laten sparen voor hun pensioen. Hiernaast kan de overheid het inzetten van vermogen uit het eigen woningbezit vergemakkelijken, onder meer door de overstap naar een huurhuis te vereenvoudigen of de mogelijkheden te laten verkennen voor het benutten van omkeerhypotheken.[17]

De twee grootste pensioenuitvoerders van Nederland, APG en PGGM, hebben eind november 2012 een voorschot genomen op de discussies met een plan om hypotheken te gaan verstrekken via een op te richten Nationale Hypotheekbank. Deze bank zou door de overheid gegarandeerde schuldpapieren moeten gaan uitgeven ter waarde van de huidige portefeuille van de Nationale Hypotheek Garantie. Hiermee zou volgens beide partijen meteen ook het probleem worden aangepakt dat de Nederlandse banken hun huidige tekort van 300 miljard euro voor de financiering van uitstaande hypotheken moeten

ophalen op de internationale kapitaalmarkt, terwijl de nieuwe internationale eisen ten aanzien van de financiële buffers van banken (van de zogenoemde Basel III-overeenkomst) verder worden aangescherpt.[18] De risico's voor de toekomst komen in dit plan echter grotendeels bij de overheid te liggen.

1.3 FUNDAMENTELE VRAGEN: DE ESSAYS IN DEZE BUNDEL

Terwijl de aandacht in de huidige crisiscontext zich vooral richt op het beheersbaar houden van de collectieve uitgaven, het vlottrekken van de woningmarkt en het vergroten van de veerkracht en eigen verantwoordelijkheid van huishoudens, vergen andere vragen evenzeer de aandacht. Ten eerste zijn er vragen op het *systeem-* of *macro-niveau* over de vermeende problemen en doelen. Voor welke problemen is het onderling afstemmen van de arrangementen voor wonen, zorg en pensioenen een oplossing? Welke publieke belangen en (maatschappelijke) opbrengsten worden gediend met ontschotten en verbinden? Hoe worden de baten en lasten van nieuwe verbindingen verdeeld over de verschillende sociale groepen? Ten tweede dienen zich vragen aan op het *meso-niveau* van de (markt)partijen in de verschillende sectoren. Welke spelers nemen het voortouw in de vervlechting van arrangementen en wat betekent dit voor de rol en speelruimte van het rijk, gemeenten en maatschappelijke organisaties? En ten slotte zijn er vragen op het *micro-niveau* van huishoudens en individuen. Hoe kijken zij aan tegen bijvoorbeeld het vrijspelen van vermogen uit hun eigen woning of pensioen voor toekomstige zorgbehoeften? Hoe kunnen mensen tijdig worden betrokken in de fundamentele keuzen die straks ter tafel liggen? Welke maatschappelijke agenda past hierbij? Kortom, er ligt een scala van fundamentele vragen die nadere verkenning vragen.

Uiteenlopende perspectieven

De essays in deze bundel zijn bedoeld als bijdragen aan de gedachtevorming en het debat over deze fundamentele vragen. Wetenschappers uit verschillende disciplines en met uiteenlopende perspectieven hebben zich gebogen over (deel) aspecten van het verbinden van wonen, zorg en pensioenen. De eerste drie bijdragen bieden primair (macro-)economische benaderingen van het combineren van vermogen in de drie sectoren. Het eerste essay (van Bovenberg) hanteert een levensloopperspectief. De stijgende kosten van de vergrijzing en van de financiering van de eigen woning door de economische crisis vormen de macro-economische vertrekpunten voor een verkenning van opties om mensen in uiteenlopende fasen van hun levensloop meer flexibiliteit in vermogensopbouw en meer eigen regie te bieden. Primair vanuit macro-economisch perspectief plaatsen het tweede en derde essay (van De Boer et. al. en Amand) kanttekeningen bij deze probleemanalyse en voorgestelde oplossingen. De essays van Knoef et. al. en Soede bieden verdere verdieping over de vraag welke vermogens mensen hebben opgebouwd als zij met pensioen gaan en of zij daar ook van kunnen rondkomen.

De dynamiek en governancedilemma's op het meso-niveau van de sectoren wordt belicht in de bestuurskundige bijdrage van Brandsen, Helderman en Van Montfort en in het praktijkperspectief van Monissen. Zij schetsen hoe ondernemende instellingen nieuwe markten en niches vinden die in de praktijk al leiden tot verknopingen van de woon-, zorg- en pensioensector, o.m. via vastgoedbeleggingen, pensioenbeheer en investeringen in woon- en zorgcomplexen. De bundel wordt afgesloten met bijdragen van Elsinga en Toussaint en van Dewilde en Delfani die sociologische, (keuze)psychologische en internationaal-vergelijkende benaderingen combineren om te onderzoeken of en hoe het vermogen in de eigen woning kan worden benut als zorg- of pensioenvoorziening op latere leeftijd.

Integrale of partiële benadering?

Macro-econoom Lans Bovenberg beschouwt de lasten van de vergrijzing en de kredietcrisis voor banken en huishoudens als dé grote macro-economische uitdagingen van de komende jaren. Banken hebben na de kredietcrisis problemen om hypotheken met een hoge schuldratio ten opzichte van de marktwaarde van de woning te financieren op de internationale kapitaalmarkt. Hierdoor hebben zij moeite hun balansen te verkorten en blijven ze kwetsbaar voor schokken. Ook huishoudens die sinds de crisis met overmatige hypotheekschulden kampen, zijn kwetsbaar. In het licht van de vergrijzing vragen beide problemen om een integrale holistische benadering waarin hervormingen van het collectieve pensioenstelsel de voornaamste sleutel bieden tot het vergroten van de macro- en micro-economische flexibiliteit en veerkracht. Ten eerste stelt Bovenberg voor om, in lijn met de aanbevelingen van de Commissie-Goudswaard[19], de huidige doorsneesystematiek van pensioenopbouw te vervangen door een degressieve systematiek, waardoor ouderen minder en jongeren meer pensioen opbouwen. Hiermee komt een einde aan de situatie dat jongeren en ouderen jaarlijks dezelfde hoeveelheid pensioen inleggen maar jongeren mede door de toenemende mobiliteit op de arbeidsmarkt te weinig pensioen overhouden in relatie tot hun premie-inleg. Jongeren hebben dan meer financiële ruimte voor andere zaken, zoals het kopen van een huis of het aflossen van hun studieschuld.

Ten tweede pleit hij voor een heldere definitie van individuele eigendomsrechten in de collectieve pensioenen, zodat transparant is hoeveel premie wordt gestort en opgebouwd. Hieraan gekoppeld dient er meer ruimte en individueel maatwerk te worden geboden aan pensioendeelnemers om een deel van hun verplichte pensioenopbouw te bestemmen voor het aflossen van de eigen hypotheek. Een vrijgespaarde woning geldt dan als pensioen in natura: met lagere woonlasten volstaat een lagere pensioeninleg. Ten derde stelt Bovenberg voor initiatieven te nemen voor een 'nieuwe marktordening' zonder grote verplichtstelling en zonder taakafbakening voor bestaande en

nieuwe pensioenuitvoerders. Zij kunnen dan als maatschappelijke ondernemers hypotheken financieren, zorgannuïteiten aanbieden en andere vormen van woon- en zorgcombinaties faciliteren.

De Boer et al. plaatsen kanttekeningen bij het pleidooi voor een integrale benadering met omvangrijke stelselingrepen. Voor welke problemen biedt een geïntegreerde benadering van wonen, zorg en pensioenen oplossingen, en voor welke niet? In de huidige situatie zijn er geen aanwijzingen voor grote problemen rond de kredietverlening door banken, aldus de auteurs. De Nederlandsche Bank constateert op macro-niveau een groeiende kredietomvang van Nederlandse financiële instellingen binnen Nederland voor zowel bedrijven en huishouden. Hoewel dit kredietkrapte op sectorniveau en in de toekomst niet uitsluit, lijkt toch vooral sprake te zijn van een afnemende kredietvraag als gevolg van de onzekere economische situatie. Hiernaast betwijfelen de auteurs of het voor pensioenfondsen wel aantrekkelijk is hypotheken te kopen, of dat banken voldoende belang hebben bij de verkoop van hypotheken. Ook zijn er Europees-rechtelijke belemmeringen. In plaats hiervan zou het vergroten van transparantie over verhandelde producten, onder meer door standaardisatie, betere opties bieden om investeerders bij de kredietverlening te betrekken.

De Boer et al. waarschuwen bovendien dat de voorstellen om vermogen vrij te spelen of – afhankelijk van de levensloopfase - te verschuiven tussen pensioen en eigen woning of van pensioen en woning naar zorg, extra complicaties en negatieve bijeffecten zullen hebben. Het is nog maar de vraag of het verlies aan pensioenrendementen kan worden gecompenseerd door het behalen van rendement op de (aflossing van de) eigen woning. Hier komt nog bij dat een flexibele inzet van pensioenvermogen het huidige collectieve pensioenstelsel onder druk zet doordat juist jongeren vanwege de doorsneesystematiek eerder voor een opt-out zullen kiezen, en deelnemers aan het stelsel vooral in slechte tijden het pensioenvermogen willen opnemen. Het vrijmaken van vermogen in de eigen woning voor zorguitgaven of als aanvulling op het pensioen biedt wel meer mogelijkheden, maar hier speelt het probleem dat de markt voor deze producten nu nog erg klein is. Dit zou er voor pleiten voorlopig vooral in te zetten op directe manieren om vermogens te flexibiliseren, zoals het terugdringen van de verplichte pensioenbesparingen of het (verder) beperken van de fiscale facilitering van het pensioen.

Ten slotte plaatsen de Boer et al. kanttekeningen bij het nut van verplicht individueel zorgsparen. Het biedt geen oplossing voor mensen met lage inkomens, terwijl mensen met hogere inkomens toch al geen problemen hebben hogere eigen betalingen op te vangen. Een ander nadeel van zorgsparen is dat het de ruimte om schokken zoals ontslag of arbeidsongeschiktheid op te vangen,

verder beperkt. De auteurs breken een lans voor minder vergaande voorstellen zoals het stimuleren van vrije besparingen en het meenemen van de waarde van de woning in de vermogenstoets: "Soms is een integrale oplossing uiteindelijk erger dan de kwaal en zijn er elegantere alternatieven die veel directer tegemoet komen aan het probleem."

Wie dragen de lasten?
Amand stelt in zijn essay dat vanuit macro-economisch perspectief de kernvraag van de vergrijzing niet is hoe we de financiële risico's binnen en tussen de generaties verdelen, maar hoe we de kostendeling en houdbaarheid van publiek gestuurde financiën (overheidsfinanciën plus verplichte stelsels) kunnen veiligstellen. Hoeveel moet er macro-economisch gespaard worden om het pensioen en de zorgkosten van de babyboomgeneratie te kunnen opvangen? Zijn antwoord luidt dat meer sparen slechts beperkt werkt, aangezien het collectieve rendement laag zal zijn en er een groter risico is op verdamping van opgebouwd vermogen als steeds meer privaat vermogen (mondiaal) op zoek gaat naar reëel rendement. Aangezien de pensioenfondsen ook te maken krijgen met dalende rendementen van huizen, zou het door hen laten opkopen van huizen ofwel ten koste gaan van de pensioenen van de babyboomers, ofwel de pensioenen van de generaties na hen treffen. Zo bezien is het in natura uitkeren van pensioenen door het leveren van woondiensten (en daarmee het tersluiks laten afwaarderen van het huizenvermogen) wellicht nog de minst slechte optie, aldus Amand. Hiermee bevindt hij zich in het groeiend gezelschap van economen die pleiten voor meer eerlijkheid naar mensen over de problemen waarmee de pensioenfondsen kampen en de onvermijdelijke herverdelingskeuzen waarvoor de politiek op de langere termijn staat.

Knoef et. al. bieden op basis van een levensloopbenadering een doorkijkje naar de totale middelen die Nederlandse huishoudens hebben opgebouwd ter financiering van hun oude dag. Het gaat dan om AOW- en aanvullende pensioenrechten, opgebouwd vermogen in vrijwillige pensioenen, de eigen woning en privévermogen. De veronderstelling is dat mensen voldoende moeten sparen om hun levensstandaard na pensionering voort te zetten. Een pensioeninkomen groter of gelijk aan 70 procent van het inkomen vóór pensionering geldt als een algemeen geaccepteerde standaard hiervoor. Over alle groepen tezamen blijkt dat de mediane pensioenannuïteit van huishoudens op 80 procent van het bruto inkomen ligt. De bijdrage van het eigen huis is zo'n 11 procentpunten. Ruim een kwart van de huishoudens (27 procent) komt uit op een pensioenannuïteit van minder dan de (internationaal geaccepteerde) norm van 70 procent. Vooral eerste generatie allochtonen en mensen die langer dan een jaar een inkomensvervangende uitkering hebben, lopen de hoogste pensioenrisico's.

De totale pensioenannuïteit per leeftijdscategorie varieert niet veel. De pensioenaanspraken in de tweede pijler zijn voor jongeren echter hoger dan voor ouderen. Als percentage van het bruto inkomen neemt de pensioenannuïteit af naarmate het inkomen stijgt, vooral doordat de AOW een vast bedrag is op het niveau van het sociaal minimum. De annuïteiten van vermogen in de eigen woning, spaarrekeningen en ander vermogen lopen daarentegen juist flink op met het inkomen. Ruim 60 procent van de huishoudens heeft onroerend goed in bezit, waarover in 77 procent van de steekproef een hypotheekschuld uitstaat. Vooral jongeren hebben hoge hypotheekschulden, maar van de 70-plussers heeft ook nog altijd 40 procent een hypotheekschuld. De overwaarde (waarde onroerend goed minus hypotheekschuld) is aanzienlijk en varieert per leeftijdgroep; deze is het laagst in de jongere leeftijdscategorieën en het hoogst in de categorie 65-69 jaar, met een gemiddelde van 184.406,- euro en een mediaan van 127.272,- euro.

Soede gaat nader in op de vraag hoe het is gesteld met de pensioenen van ouderen in Nederland. Hiertoe hanteert hij twee verschillende methoden, nl. een analyse van hun feitelijke bestedingen in het licht van hun (veranderende) behoeften, en een onderzoek waarin ouderen zelf wordt gevraagd of ze kunnen rondkomen van hun pensioen. Dit is extra relevant sinds de pensioenfondsen enige jaren geleden zijn begonnen hun ambities naar beneden bij te stellen door de opbouwpercentages aan te passen. Hiernaast wordt het onzeker of pensioenen in de toekomst nog wel geïndexeerd worden om welvaartsvast te kunnen blijven.

Uit het onderzoek naar het kunnen rondkomen komt naar voren dat een alleenstaande gepensioneerde ongeveer hetzelfde inkomen als een werkende alleenstaande nodig heeft. Volgens deze methode zou bij pensionering het pensioen dus gelijk moeten zijn aan het oude loon. De bestedingenmethode laat daarentegen een daling van het benodigd inkomen van 18 procent zien. Beide methoden leiden dus tot verschillende uitkomsten. Hieruit trekt Soede de conclusie dat ouderen bij pensionering wel moeilijker kunnen rondkomen maar hun bestedingen vaak zo aanpassen dat hun beleefde welvaart niet al teveel daalt. Bij het overlijden van een partner blijken de bestedingen te dalen met 26 procent van het inkomen. Bij de subjectieve methode is juist een kleine stijging van 3 procent waarneembaar; de nabestaande vindt het lastig om rond te komen. Een uitsplitsing naar leeftijd laat zien dat zowel de bestedingenmethode als de methode die gebaseerd is op het kunnen rondkomen wijzen op een daling van de financiële behoeften van ouderen met het klimmen van de jaren, ook als we de toenemende zorgkosten meewegen. Ouderen besteden hieraan gemiddeld ongeveer 2 procent van hun inkomen.

Per saldo blijkt dat de financiële behoeften van ouderen bij het klimmen van de jaren afnemen en dat de pensioenuitkeringen hier op zouden kunnen worden afgestemd. Veel pensioenfondsen bieden nu de mogelijkheid van een stapsgewijze verlaging met 25 procent, maar een kleinere, gelijkmatige daling van de pensioenuitkering zou beter aansluiten bij de situatie van veel ouderen. Bij de AOW, die immers een basispensioen biedt, geldt echter dat de uitkering wel geïndexeerd dient te blijven om te voorkomen dat een groeiende groep ouderen in armoede raakt.

Grand design en concrete praktijken
Brandsen, Helderman en Van Montfort laten zien dat de stelsels voor wonen, zorg en pensioenen niet alleen institutioneel maar ook cultureel onder druk staan. Inderdaad is het niet langer vanzelfsprekend dat de oude dag 'welvaartvast' is. Ook de waardestijging van de eigen woning staat steeds meer ter discussie. En tot slot krijgt de collectieve intergenerationele solidariteit steeds meer concurrentie van andere vormen van solidariteit (bijvoorbeeld binnen families). De auteurs beschrijven een aantal voorbeelden waarbij nu al nieuwe verbindingen ontstaan tussen de werelden van wonen, zorg en pensioenen. Maar een duurzaam Nieuw Verbindend Vermogen moet volgens hen aan minimaal drie uitgangspunten voldoen. Het eerste uitgangspunt is dat de collectieve voorzieningen krimpbestendig moeten zijn: zij moeten niet in te sterke mate afhankelijk zijn van groeiverwachtingen. Het tweede is dat de voorzieningen vanuit het perspectief van de levenscyclus sterker aan elkaar moeten worden gekoppeld. En het derde is dat moet worden voorkomen dat de toenemende vervlechting een onoverzichtelijk landschap ontstaat met moeilijk te duiden mega-aanbieders van woon-, zorg- en financiële diensten waarin lastig is vast te stellen wie waarop aanspreekbaar is. In de vele bestuurlijke financiële relaties tussen aanbieders in wonen, zorg en pensioenen dreigen verantwoordelijkheden zoek te raken en bestaande toezichtmodellen tekort te schieten. Het vertrouwen van burgers in grote instituties zoals woningcorporaties, zorgverzekeraars en pensioenfondsen is nu al niet groot en het risico is dat bij een toenemende onoverzichtelijkheid ook het wantrouwen in deze instituties toeneemt. Daarom vraagt, aldus de auteurs, een werkelijk duurzame verbinding van de vermogens van wonen, zorg en pensioenen ook een transparante en sluitende 'governance'.

Monissen gaat in haar bijdrage in op de rol die de zorgverzekeraars kunnen spelen in een toekomstbestendig stelsel voor wonen, pensioenen en zorg. Zij constateert dat grote veranderingen in de zorg noodzakelijk zijn, maar dat we het daarbij niet alleen van de grote 'deltaplannen' moeten hebben. Zorgverzekeraars kunnen juist door concrete initiatieven waarin de menselijke maat centraal staat een bijdrage leveren aan een houdbaar stelsel van publieke voorzieningen. Kernbegrip daarbij is 'vitaliteit': de vitaliteit van de

mensen zelf maar ook van de (lokale) samenleving. Door via kleinschalige initiatieven op lokaal en regionaal niveau te investeren in 'gezondheid en preventie', en in 'wonen en leefbaarheid' kan de zorgverzekeraar een actieve bijdrage leveren aan de vitaliteit van burgers en samenleving. Dat betekent volgens Monissen dat de zorgverzekeraar zal moeten investeren in 'ontzorgen' en empoweren van mensen en (lokale) gemeenschappen, met een grote nadruk op preventie en zelfmanagement. Ook zal de zorgverzekeraar in haar visie een rol op zich moeten nemen bij het 'ontschotten' van zorgvoorzieningen op het niveau van de regio, wijk en buurt. Ten slotte zal de zorgverzekeraar vanuit een brede visie op solidariteit moeten inzetten op de eigen kracht en verantwoordelijkheid van mensen, zonder de aandacht te verliezen voor de bijzondere omstandigheden van bijvoorbeeld onverzekerden, illegalen of wanbetalers. Als spin in het web van gezondheid, zorg, welzijn en empowerment, kunnen zorgverzekeraars zich intensief bezig houden met verantwoord en gezond leven. Hun maatschappelijke rol is het gebruiksvriendelijker en doelmatiger maken van alles wat mensen nodig hebben voor een betere kwaliteit van leven. Omdat wonen, leefstijl en zorg de belangrijkste gezondheidsbevorderende factoren zijn die een zorgverzekeraar vanuit haar expertise kan beïnvloeden, doet zij er goed aan zich in haar maatschappelijke inspanningen op deze gebieden te concentreren, aldus Monissen.

Internationale vergelijkingen

Toussaint en Elsinga laten zien dat er internationaal verschillende manieren zijn waarop de samenhang tussen woningmarkt, zorg en pensioen tot stand kan worden gebracht. Zij maken ook zichtbaar dat Nederland in een aantal opzichten internationaal een – niet altijd even positieve – uitzonderingspositie inneemt. Zo heeft in Nederland maar een relatief klein percentage van het laagste inkomenskwartiel een koopwoning, als we dat vergelijken met andere Europese landen. In Hongarije heeft bijvoorbeeld 80 procent uit het laagste inkomenskwartiel een eigen woning, en hier is dat slechts 20 procent. In Nederland was het stimuleren van eigen woningbezit een doel op zichzelf, dat niet gepaard ging met uitgewerkte ideeën over de zelfredzaamheid van burgers in de latere fasen van hun leven. In andere landen daarentegen werd wel bewust beleid gevoerd om het eigen woningbezit te stimuleren en daarmee burgers de middelen voor lagere woonlasten, aanvullend pensioen of zorg te verschaffen. De Nederlandse overheid heeft, in de woorden van beide auteurs, vooralsnog "geen link gelegd tussen stimuleringsmaatregelen ten behoeve van het eigen woningbezit en verzorgingsstaatarrangementen voor de oude dag." Gezien de financiële en economische problemen en het vastlopen van de huidige arrangementen is een herbezinning echter wel nodig. Beleidsmakers kunnen overwegen om het vermogen dat in eigen woningen van individuele burgers ligt besloten in de toekomst niet alleen voor de individuele doelen, maar ook voor maatschappelijk nut te herbestemmen.

Dewilde en Delfani zijn in hun bijdrage kritisch over de stelling dat eigenwoningbezit en pensioenen (tot op zekere hoogte) communicerende vaten zijn. Zij stellen dat het vertrekpunt dat middelen die zijn geaccumuleerd in de eigen woning gebruikt kunnen worden voor de (individuele) financiering van zorg- en pensioennoden, gebaseerd is op een aantal niet-realistische vooronderstellingen. Eigenwoningbezit en woningwaarde blijken meer geconcentreerd te zijn bij de hogere inkomensgroepen, die al over een ruim pensioen beschikken en dus niet echt aangewezen zijn op hun woning om zich een behoorlijke levensstandaard te kunnen veroorloven. Huishoudens met een kleiner pensioen, en met name een pensioen net boven de armoedegrens (het basispensioen ligt iets hoger dan de armoedegrens), beschikken minder vaak over een eigen woning, of beschikken over minder woningwaarde. Internationaal vergelijkend onderzoek laat tevens zien dat het bevorderen van het eigenwoningbezit op zich geen effectieve strategie tegen de armoede is: wanneer het eigenwoningbezit hoger is, zijn er ook meer arme huiseigenaren. Daar staat tegenover dat de beschikbaarheid van sociale huisvesting van alle institutionele variabelen de grootste negatieve effecten heeft op het armoederisico.

1.4 DENKRICHTINGEN

De essays laten zien dat de lange termijn financiële houdbaarheid van de voorzieningen op de terreinen wonen, zorg en pensioenen inderdaad een belangrijke uitdaging vormt voor de komende jaren. Ook de opvatting dat ingrijpende maatregelen nodig zijn om deze op termijn voor mensen betaalbaar, toegankelijk en van voldoende kwaliteit te houden, wordt breed gedeeld. Maar over de onderliggende doelen, de richting en het tempo van de veranderingen lopen de opvattingen en aanbevelingen sterk uiteen. Een integrale aanpak waarbij een geïntegreerd pakket en een samenhangend financieringsmodel van woon-, pensioen- en zorgarrangementen wordt ontwikkeld, zoals bijvoorbeeld Bovenberg in deze bundel presenteert, heeft onmiskenbaar aantrekkelijke kanten. De financiering en consumptie van wonen, zorg en pensioenen worden op papier optimaal met elkaar verknoopt over de levensloop, waardoor mensen op meer individuele flexibiliteit en maatwerk voor hun zorg- en woonbehoeften kunnen rekenen en ze niet onnodig veel sparen. Het succes van deze benadering lijkt echter sterk afhankelijk van gunstige conjuncturele ontwikkelingen en voldoende politiek draagvlak – en beide lijken vooralsnog schaars te zijn. Zo kan een flexibele inzet van pensioenvermogen het collectieve pensioenstelsel en de overheidsuitgaven alleen maar verder onder druk plaatsen als dit er toe zou leiden dat jongeren massaal individueel gaan sparen via aflossingen, de fondsen met een financieringsgat blijven zitten en de overheid mogelijk alsnog met het financiële risico wordt opgezadeld. Kortom, wanneer één element zich niet naar verwachting ontwikkelt,

kan het hele samenhangende stelsel worden ondermijnd. Overigens hoeft een steviger verbinding tussen de drie domeinen niet per se (alleen) via de lijn van de financiering te lopen (waarbij met het geld dat wordt opgebouwd in het ene domein, uitgaven in het andere domein worden gefinancierd). Ook via cross-sector innovaties of het ontwikkelen van nieuwe combinatieproducten, zoals bijvoorbeeld 'Verzilverd sparen' of een 'WPZ-verzekering' kan een verdergaande integratie worden bewerkstelligd.[20]

Een andere benadering is per domein naar kleinere aanpassingen te zoeken en stap voor stap de domeinen dichter naar elkaar te laten toegroeien. In deze bundel pleiten De Boer et. al. en Soede hiervoor. Dat kan via belastingmaatregelen (wonen), een eigen risico's voor aanbieders en vragers (zorg), of bijvoorbeeld een beperking van aanspraken (pensioenen). Het voordeel hiervan is dat flexibel kan worden meebewogen met de politieke en maatschappelijke voorkeuren en ontwikkelingen. Het nadeel is dat ook hier samenhangen verloren kunnen gaan, technische aanpassingen de overhand krijgen en er een suboptimaal stelsel van wonen, zorg en pensioenen ontstaat. Ook kunnen er onbewust stappen gezet worden die een onbeheersbare en onvoorspelbare dynamiek in een van de sectoren tot stand brengen en die een goede verbinding met de andere sectoren bemoeilijken.

Een derde benadering is die van het stimuleren en tot groei laten komen van initiatieven in de praktijk en daar waar nodig stelsels aanpassen. Voor de korte termijn kan dat leiden tot vernieuwende en innovatieve arrangementen. De bijdragen van Monissen en van Brandsen, Helderman en Van Montfort laten zien wat binnen de huidige stelsels al kan en al gebeurt. Maar op de langere termijn zullen toch ingrijpender keuzen nodig zijn die de financieringsmodellen van de verschillende stelsels in hun kern raken. Hoewel private initiatieven ten aanzien van nieuwe diensten en nieuwe verbindingen welkom zijn, kan het ook een risico zijn dat de overheid – bijvoorbeeld ten aanzien van het toezicht op de woningcorporaties of de nieuwe producten van verzekeraars - op onderdelen de regie verliest en achter de feiten aanloopt. Het is dus zaak dat de overheid blijft aangesloten bij de zelfstandige dynamiek van de afzonderlijke sectoren.

Naast een onderscheid in integrale, partiële en 'laissez faire' benadering is ook een andere ordening van benaderingen denkbaar, namelijk langs de lijn *systeem – individu* en *financiële haalbaarheid – inhoudelijke ambities*. Een aantal bijdragen aan deze bundel stelt de financierbaarheid van systemen voorop en redeneert van daaruit naar wenselijk gedrag van burgers: wat vragen we van burgers als het gaat om sparen, kopen, huren, zorgvragen, zelfstandigheid etc. gegeven de eisen die het systeem stelt aan de financiële en kwalitatieve houdbaarheid op de lange termijn. Andere bijdragen nemen het feitelijk

gedrag van mensen als uitgangspunt, zoals bijvoorbeeld het gegeven dat ze vaak meer geïnteresseerd zijn in, en zicht hebben op investeringen, risico's en opbrengsten op de korte dan op de lange termijn. Vanuit deze kennis over menselijk handelen kan dan vervolgens een duurzaam en efficiënt, al dan niet geïntegreerd stelsel voor wonen, pensioenen en zorg worden opgebouwd. Een derde lijn is een waarbij de financierbaarheid van de stelsels tegenover de inhoudelijke ambities staan. Concreter: bepaalt de betaalbaarheid de mate van solidariteit of bepalen de inhoudelijke ambities en onderlinge afwegingen omtrent solidariteit en individuele keuzevrijheid de manier waarop de stelsels vorm krijgen? Dat we van een collectief stelsel naar geheel of gedeeltelijk privaat gefinancierde stelsels zullen (moeten) gaan die flexibeler inspelen op individuele behoeften, staat voor velen vast.[21] Dit betekent echter dat de bestaande vormen van solidariteit en publieke en private verantwoordelijkheden opnieuw op hun inhoud en ambities moeten worden doordacht.

1.5 KENNISVRAGEN

Hoe houden we de zorg, het wonen en de pensioenvoorziening ook op de lange termijn betaalbaar, toegankelijk en van voldoende kwaliteit? Een eenduidig antwoord op die vraag is niet te geven; daarvoor zijn er teveel onzekerheden over onder meer de financiële markten, de vastgoedmarkt en het keuzegedrag van mensen, en daarvoor is de problematiek te politiek-ideologisch geladen. Maar politieke besluitvorming is wel geholpen met kennis over de mogelijke doelstellingen, instrumenten en beschikbare alternatieven in uiteenlopende scenario's. Hiervoor is niet alleen (macro-)economische kennis van belang, maar ook kennis van financiële en vastgoedmarkten, sociaal wetenschappelijke kennis over menselijk (keuze-)gedrag, en sociologische kennis over maatschappelijke trends en onderstromen. Ook kunnen we nog veel leren van ervaringen in het buitenland. De bijdragen in deze bundel laten zien dat er al op veel plaatsen onderzoek wordt gedaan naar de toekomst van het verbinden van wonen, zorg en pensioenen. In de praktijk wordt bovendien op tal van plaatsen al geëxperimenteerd met vormen van innovatieve en intersectorale dienstverlening. Maar tevens wordt duidelijk dat er nog veel kennisvragen resteren die verder gaan dan operationele vragen, bijvoorbeeld over hoe we meer flexibiliteit in de besteding van vermogen uit pensioensparen of eigen woningbezit kunnen organiseren.

Kennis van dynamiek

Zo is meer kennis nodig over hoe de verschillende markten van vraag, aanbod, financiering, vastgoed en verzekering op elkaar inwerken (zie ook de bijdrage van De Boer et al. aan deze bundel). Ontwikkelingen op de ene markt kunnen vergaande gevolgen hebben voor een andere markt. Denk maar aan de nauwe verbondenheid van de ontwikkelingen op de financiële markten en

de vastgoedmarkten, en de doorwerking die ontwikkelingen op deze markten weer hebben in de zorgmarkt en de woonmarkt. Of de politiek nu voor meer integrale of stapsgewijze, sectorale hervormingen kiest, het is beslist noodzakelijk goed inzicht te hebben in de mogelijke uitstralingseffecten, verwevenheden en padafhankelijkheden om te voorkomen dat maatregelen in het ene domein ongewenste ontwikkelingen in het andere domein veroorzaken. Op dit punt kunnen we ook leren van ervaringen in het buitenland. We zouden meer ons voordeel kunnen doen met de ervaringen in de proeftuin van verscheidenheid aan stelsels en arrangementen in het buitenland.

Kennis van vastgoed
Vastgoed speelt een cruciale rol bij het verbinden van wonen, pensioenen en zorg. Waardeontwikkelingen op de vastgoedmarkt stralen door in de investeringsbeslissingen van pensioenfondsen, woningcorporaties, zorginstellingen en burgers bij de aanschaf van een huis. En via de aankoop, de exploitatie en het beheer van vastgoed zijn op tal van plaatsen woningcorporaties met zorginstellingen, pensioenfondsen met woningcorporaties en pensioenfondsen met zorg verbonden. Nader onderzoek is nodig om de precieze rol van vastgoed te duiden en na te gaan of en hoe vastgoed en de vastgoedmarkt een rol kunnen vervullen in een efficiënt en doelmatig stelsel van wonen, pensioenen en zorg.

Kennis van innovatie
Om tot gedegen politieke besluitvorming te komen hebben we ook meer systematische kennis nodig over de waarde van innovaties in productontwikkeling en dienstverlening die nu al in de verschillende domeinen, maar ook intersectoraal plaatsvinden. Wat zijn kansrijke initiatieven? Hier ligt ook een kennisvraag over de rol voor de overheid: hoe kan de overheid een langetermijnvisie op de grondslagen en de financiering van wonen, pensioenen en zorg ontwikkelen die voldoende ruimte te laat voor innovatie en aanpassing van onderop? Ofwel, hoe een adaptief en toekomstbestendig systeem te ontwerpen?

Kennis van de vraag en het maatschappelijk draagvlak
Er is ook onderzoek nodig naar de ontwikkeling van de kwalitatieve kant van de vraag. De kwantitatieve kant is redelijk in beeld aan de hand van demografische voorspellingen en trendmatige voorspellingen van de kostenontwikkeling. Maar als we veerkrachtige stelsels willen hebben die op de langere termijn houdbaar zijn, zullen we ook rekening moeten houden met uiteenlopende ontwikkelingen ten aanzien van de inhoud van de vraag: hoe zullen wensen en behoeften van burgers zich ontwikkelen? Zet de individualisering door, blijven we vasthouden aan intergenerationele solidariteit of gaan we naar nieuwe vormen van microsolidariteit binnen generaties? Hoe gaan we

in de toekomst om met individuele en collectieve risico's? Hoe staat het met het maatschappelijk draagvlak voor veranderingen bij verschillende groepen? Sluiten opvattingen over de toekomstige betaalbaarheid van de sectoren wel voldoende aan bij maatschappelijke opvattingen over solidariteit, kwaliteit of verantwoordelijkheid? En wat betekent dat voor de inrichting en financiering van wonen, zorg en pensioenen?

Kennis van gedrag
Systemen functioneren bij de gratie van gedrag. Kennis van gedrag van mensen is nodig om te weten of voorstellen tot systeemhervormingen kans van slagen hebben. We moeten weten welke prikkels werken, hoe mensen kiezen, welke angsten mensen hebben (te laag verzekerd zijn!), wat hun intrinsieke waarden en motivaties zijn om tot duurzame en houdbare systeemveranderingen te komen. Wat zijn op basis van economische en gedragswetenschappelijke inzichten de voor- en nadelen van verzekeren of sparen, van een collectieve benadering versus individualisering, van een private of een publieke inrichting van de verschillende domeinen?

1.6 BESLUIT: NAAR EEN MAATSCHAPPELIJKE VERANDERINGSAGENDA

Wonen, zorg en pensioenen zijn domeinen die elk hun eigen ontstaansgeschiedenis, instituties en padafhankelijke aanpassingen onder de druk van veranderende maatschappelijke omstandigheden kennen. Alle drie delen ze grote gemeenschappelijke uitdagingen: een vergrijzende bevolking, toenemende individualisering en internationalisering en een economische recessie waarvan het einde voorlopig nog niet in zicht is. Alle drie kennen ze ook eigen, stelselspecifieke kwetsbaarheden en problemen die nopen tot politiek gevoelige en in hun uitwerking vaak ongewisse aanpassingen. De laatste maanden zijn we getuige geweest van felle politieke discussies over stelselhervomingen *binnen* de zorg, de pensioenen en de woningmarkt. Ze verraden uiteenlopende probleemanalyses, beleidsambities en verwachtingen. In hoeverre kunnen deze drie stelsels onder druk elkaars oplossingen betekenen?

Inmiddels is er dankzij het politieke debat een breed gedeeld besef ontstaan dat stapsgewijze hervormingen niet kunnen uitblijven. Ook bestaat er een onderstroom van praktische innovaties die leidt tot partiële verbindingen op de korte termijn. Dergelijke kleine, stapsgewijze veranderingen en partiële oplossingen op de korte termijn die uiteindelijk zullen optellen tot grote gevolgen, kunnen niet zonder een visie voor de lange termijn. En dat vergt zowel een globale schets van de mogelijke en gewenste eindbeelden, als een goed geïnformeerde en breed gedragen, politiek gelegitimeerde *maatschappelijke* veranderingsagenda. Deze dient per definitie verder te reiken dan één of twee kabinetsperioden.[22] De WRR wil met het exploreren

van een aantal kennisvragen en normatieve kwesties in deze bundel hieraan een eerste bijdrage leveren.

NOTEN

1 WRR , De verzorgingsstaat herwogen. Over verzorgen, verzekeren, verheffen en verdienen (Den Haag 2006) 54-73.
2 Rabobank, Kwartaalbericht woningmarkt, november 2012.
3 De Nederlandse Zorgautoriteit wijst er op dat de recente kostenstijgingen niet samenhangen met de stijging van het aantal ouderen en het aantal complexe en chronische aandoeningen, maar met een stijging van het aantal behandelingen bij patiënten met een lichte aandoening en het oprekken van de term 'zorg'. Nederlandse Zorgautoriteit, Stand van de zorgmarkten 2012. Van fabels naar feiten (Utrecht 2012) 7-8.
4 Rijksoverheid, Miljoenennota 2013.
5 Sociaal Economische Raad (SER) Ontwerpadvies Naar een kwalitatief goede, toegankelijke en betaalbare zorg: een tussenadvies op hoofdlijnen, Den Haag, 23 september 2012.
6 SCP, Startklaar voor vier jaar. Een verkenning van publieke prestaties voor de kabinetsformatie 2012 (Den Haag, oktober 2012) p. 45.
7 B. Jacobs, 'Onduidelijkheid over eurocrisis, woningmarkt en pensioenen', Economisch-Statistische Berichten jaargang 97 (4644) 28 september 2012.
8 Ruijter Strategie, BZK Woningmarkt: scenario's, effecten en beleidsopties (Den Haag, 2012) 11.
9 SCP, Startklaar voor vier jaar. Een verkenning van publieke prestaties voor de kabinetsformatie 2012 (Den Haag, oktober 2012) p. 110.
10 SCP, Startklaar voor vier jaar. Een verkenning van publieke prestaties voor de kabinetsformatie 2012 (Den Haag, oktober 2012) p. 21.
11 Bruggen slaan. Regeerakkoord VVD – PVDA, 29 oktober 2012, p.1.
12 Bruggen slaan. Regeerakkoord VVD – PVDA, 29 oktober 2012, p.1.
13 Bruggen slaan. Regeerakkoord VVD – PVDA, 29 oktober 2012, p.10.
14 'Maak kennis met Martin van Rijn' dd. 15 november 2012, Website Partij van de Arbeid, http://www.pvda.nl/berichten/2012/11/Maak+kennis+met+Martin+van+Rijn.
15 SER, Ontwerpadvies aan de informateurs: SER-commissie formuleert voorstellen voor een betaalbare zorg, 23 september 2012 .
16 Rijksoverheid, Miljoenennota 2013, 46.
17 Rijksoverheid, Miljoenennota 2013, 44.
18 De Volkskrant, 24 november 2012.
19 Zie Commissie Toekomstbestendigheid Aanvullende Pensioenregelingen, Een sterke tweede pijler. Naar een toekomstbestendig stelsel van aanvullende pensioenen, Den Haag, 2010.
20 Forum voor Stedelijke vernieuwing, Breed Beraad Wonen, zorg en pensioenen, 2012, verslag breed beraad over wonen, zorg en pensioenen.
21 Forum voor Stedelijke vernieuwing, breed beraad wonen, zorg en pensioenen.
22 WRR , De verzorgingsstaat herwogen. Over verzorgen, verzekeren, verheffen en

verdienen (Den Haag 2006) 263-4.

2 NAAR EEN DRIE-EENHEID VAN PENSIOEN, WONEN EN ZORG

A.L. Bovenberg[1]

Nederland staat de komende decennia voor grote uitdagingen op de terreinen van zorg en wonen. Deze bijdrage bespreekt hoe de pensioensector wonen en zorg - in verschillende fasen van de levensloop - optimaal kan ondersteunen en onderzoekt welke hervormingen in de aanvullende pensioenen daarvoor nodig zijn.

Macro-economische uitdagingen van ….
Dit artikel neemt twee macro-economische uitdagingen als uitgangspunt, namelijk de stijgende kosten van de ouderzorg en de hypotheekfinanciering van het eigen woningbezit. De eerste uitdaging komt voort uit de vergrijzing en de tweede uit de kredietcrisis.

… financiering ouderenzorg in vergrijzende samenleving en koesteren solidariteit …
Wat betreft ouderenzorg en vergrijzing is het van belang de vermogens die burgers opbouwen in hun pensioen en de eigen woning meer te mobiliseren ten behoeve van financiering van de ouderenzorg. Op deze manier hoeven ouderen een kleiner beroep te doen op schaars gemeenschapsgeld en de solidariteit van relatief kleinere jongere generaties. Tegelijkertijd krijgen ouderen meer regie over wonen en zorg. Door tevens een publiek vangnet overeind te houden voor ouderen die tijdens hun werkzame leven weinig vermogen hebben kunnen opbouwen, neemt de inkomensolidariteit in de ouderenzorg toe ten koste van de generatiesolidariteit. De solidariteit in de samenleving kan door deze grotere mate van heterogeniteit steeds minder gebaseerd zijn op leeftijd en meer op inkomen en vermogen.

… en financiering eigen woningbezit na de kredietcrisis
De tweede uitdaging is het financieren van hypotheken na de kredietcrisis. Banken dienen hun kapitaalbuffers te versterken en hun risico's te verminderen. Dat verhoogt de kosten van hypotheekfinanciering, vooral voor hypotheken die hoog zijn ten opzichte van de marktwaarde van de woning. De kosten van hypotheekfinanciering stijgen ook doordat de overheid na de kredietcrisis de fiscale hypotheekaftrek heeft versoberd, mede om overmatige schuldfinanciering te voorkomen en ruimte te creëren op bankbalansen voor kredietverlening aan het bedrijfsleven. Door al deze ontwikkelingen worden huishoudens gestimuleerd een groter deel van de woning te financieren met eigen geld en hypotheken af te lossen tijdens het werkzame leven. Op die manier kan een groter deel van de vermogensvorming voor de oude dag plaats-

vinden via de eigen woning. Dit heeft consequenties voor het pensioenstelsel, zowel tijdens het werkzame leven wanneer er vermogensopbouw plaatsvindt als tijdens de pensioensfase wanneer het vermogen te gelde wordt gemaakt. Gedurende het werkzame leven zal een groter deel van de vermogensvorming ten behoeve van de oude dag plaats gaan vinden via de eigen woning in plaats van via pensioenfondsen en verzekeraars. Maar in de pensioenfase krijgt de pensioensector een nieuwe taak bij het te gelde maken van de vermogens die zijn opgebouwd in de eigen woning. Op die manier komen deze vermogens beschikbaar voor het financieren van het levensonderhoud van ouderen en ouderenzorg.

Meer flexibiliteit in vermogensopbouw biedt meer bestedingsruimte voor werkenden …
Op het niveau van huishoudens staan twee doelstellingen centraal. In de eerste plaats meer flexibiliteit creëren in de wijze waarop huishoudens vermogens vormen voor de oude dag zodat huishoudens voldoende bestedingsruimte overhouden tijdens het werkzame leven. Het gaat er niet zozeer om dat de meeste Nederlanders meer gaan sparen maar wel dat de verschillende vermogensvormen beter uitwisselbaar worden: pensioengeld kan benut worden voor wonen en vermogen in de eigen woning kan worden gebruikt voor pensioen. Voorkomen moet worden dat huishoudens een te groot deel van hun inkomen moeten besteden aan zorg, pensioen en wonen.

… en meer bestedingsruimte en regie over wonen en zorg voor ouderen
Een tweede doelstelling is dat huishoudens meer eigen verantwoordelijkheid nemen en de regie krijgen over de manier waarop ze aan het einde van hun leven willen wonen en worden verzorgd. Ouderen kunnen langer thuis blijven wonen en hoeven minder verzorgd te worden in een intramurale setting. Dit wordt mogelijk door een groter deel van de ouderenzorg privaat te financieren en private vermogens beter beschikbaar te maken voor extra bestedingsruimte tijdens de oude dag.

Deze bijdrage gebruikt de levensloopbenadering als analytisch kader om de verschillende opties te beschrijven. We onderscheiden vier fasen in de levensloop van volwassenen: het begin van het werkzame leven (met bijzondere aandacht voor starters op de woningmarkt, zie par. 2.1), de rest van het werkzame leven (par. 2.2), het begin van de pensioenperiode (par. 2.3), en de tweede helft van de pensioenperiode waarin mensen vaak hulpbehoevend worden (met bijzondere aandacht voor de financiering van de ouderenzorg, zie par. 2.4). Tabel 2.1 vat de, in de rest van deze tekst voorgestelde, maatregelen samen. We ordenen de maatregelen aan de hand van de hierboven genoemde vier fasen van de levensloop.

Figuur 2.1 Levensfasen met daarbij behorende maatregelen en doelstellingen

Levensfase	Maatregel	Doelstelling
Jongvolwassenheid en eerste fase werkzame leven	Toestaan aan pensioendeelnemers om deel verplichte pensioenopbouw te bestemmen voor bouwsparen ten behoeve van de aankoop van een woning	• Verlagen van schuldfinanciering eigen woning (lagere loan-to-value ratio), mede om financieringskosten van hypotheken voor banken en huishoudens te verlagen • Handhaven van bestedingsruimte jonge gezinnen en deze gezinnen de mogelijkheid bieden om een eigen woning aan te schaffen • Vergroten van stabiliteit Nederlandse economie door jonge huishoudens die minder snel met restschuld komen te zitten en door robuustere banken
	Omzetten van doorsneeopbouw in degressieve pensioenopbouw	• Vergroten van keuzevrijheid voor burgers in de wijze van sparen voor de oude dag • Vergroten van kapitaalopbouw jongere volwassenen zodat starters op de woningmarkt kapitaalkrachtiger zijn • Verbeteren van benutting menselijk kapitaal babyboomers door snellere stijging effectieve pensioenleeftijd • Verbeteren van overdraagbaarheid pensioenkapitaal tussen arbeidsgerelateerde, aanvullende pensioenen (tweede pijler) en individuele pensioenregelingen (derde pijler)
Middenfase van het volwassen leven	Pensioendeelnemers mogen deel verplichte pensioenopbouw bestemmen voor aflossen van hypotheek	• Verlagen van schuldfinanciering eigen woning (lagere loan-to-value-ratio) mede om financieringskosten van hypotheken voor banken en huishoudens te verlagen • Handhaven van bestedingsruimte van huishoudens die voor een eigen woning kiezen • Vergroten van stabiliteit Nederlandse economie vanwege robuustere banken en lagere hypotheekschuld
	Fiscale woonreserve met naheffing als vermogen in eigen woning voor het pensioen wordt uitgekeerd	• Stimuleren van sparen voor de oude dag zodat het beroep op gemeenschapsgeld wordt beperkt
	Ontwikkelen van markt voor gestandaardiseerde, liquide en veilige hypotheekobligaties die deels gekoppeld kunnen zijn aan (loon)inflatie	• Verlagen van financieringskosten hypotheken door pensioenbesparing te benutten • Creëren nieuwe aantrekkelijke, veilige beleggingscategorie voor pensioenfondsen • Waarderen van reële pensioenverplichtingen op objectieve wijze
	Vergroten van mogelijkheden om te huren door huren marktconform te maken en door woningbouwcorporaties financiering te laten aantrekken van pensioenfondsen	• Vergroten van keuzevrijheid burgers • Vergroten van flexibiliteit arbeidsmarkt • Creëren van nieuwe aantrekkelijke veilige beleggingscategorie voor pensioenfondsen

	Vergroten van mogelijkheden voor huurders om aan vermogensopbouw te doen door gemengde huur-koop constructies	• Vergroten van keuzevrijheid burgers • Voorkomen dat burgers tijdens hun oude dag een te groot beroep moeten doen op de gemeenschap
	Spaarplicht voor de oude dag niet alleen voor werknemers maar ook voor zzp'ers	• Beschermen van mensen tegen zichzelf • Voorkomen dat burgers tijdens hun oude dag een te groot beroep moeten doen op de gemeenschap
Geleidelijke pensionering en eerste fase pensioenen	Creëren van meer mogelijkheden om vermogen opgebouwd via de eigen woning te laten benutten voor een hoger pensioen, bijvoorbeeld door *sale and rent back* constructies	• Vergroten van bestedingsruimte en grotere keuzevrijheid voor gepensioneerden • Verminderen van druk ouderenzorg op openbare financiën door groter aandeel private financiering • Koesteren van ouderenzorg voor kwetsbare groepen door vermogen van ouderen te benutten voor ouderenzorg
	Creëren van een zorgpensioen waarbij het pensioeninkomen toeneemt als mensen meer diensten en verzorging nodig hebben	• Vergroten regie en keuzevrijheid ouderen over hoe ze willen wonen tijdens laatste fase van hun leven • Verminderen van druk ouderenzorg op openbare financiën door groter aandeel private financiering • Koesteren van ouderenzorg voor kwetsbare groepen door vermogen van ouderen te benutten voor ouderenzorg
	Verplichten dat pensioenenvermogens die fiscaal gefaciliteerd zijn opgebouwd, worden uitbetaald als zorgpensioen	• Verminderen van druk ouderenzorg op openbare financiën door groter aandeel private financiering
Laatste fase van het leven met zorgbehoefte (80+)	Creëren van meer mogelijkheden om vermogen opgebouwd via de eigen woning te benutten voor een goede woon-zorg omgeving naar keuze	• Vergroten van regie en keuzevrijheid ouderen over hoe ze willen wonen tijdens laatste fase van hun leven • Verminderen van druk van ouderenzorg op openbare financiën door groter aandeel private financiën • Koesteren van ouderenzorg voor kwetsbare groepen door vermogen van ouderen te benutten voor ouderenzorg

2.1 BEGIN VAN HET WERKZAME LEVEN

2.1.1 STARTERS OP DE WONINGMARKT

Overmatige schuld op de woningmarkt …
Een fundamenteel probleem voor de woningmarkt is de hoogte van de hypotheekschuld ten opzichte van de marktwaarde van de woning (de zogenaamde loan-to-value ratio, afgekort met LTV). Huishoudens met een hoge LTV lopen een groter risico op een negatief eigen vermogen waardoor ze moeilijker kunnen verhuizen omdat ze dan met een restschuld blijven zitten. Verder hebben banken na de kredietcrisis moeite om hypotheken met een hoge LTV te financieren op de internationale kapitaalmarkt. Landen als Duitsland en Denemarken laten echter zien dat hypotheken met een gematigde LTV (tot circa 80 procent) zonder problemen te financieren zijn op de kapitaalmarkt.

… vraagt om bouwsparen in plaats van pensioensparen …
Na de kredietcrisis moet Nederland de woningmarkt solider gaan financieren. Daarom moet de woningmarkt geleidelijk leren leven met lagere initiële LTV's. Maar waar halen starters in Nederland het eigen geld vandaan om in hun eerste koopwoning te investeren? Jongeren in Nederland sparen wel via verplicht gestelde pensioenregelingen maar dat vermogen zit nu nog opgesloten in pensioenfondsen. Het ligt voor de hand een deel van dit vermogen te benutten ten behoeve van een duurzamere financiering van de woningmarkt. Daarom zouden jongeren tot 35 jaar de mogelijkheid moeten krijgen een deel van hun pensioenopbouw in te zetten voor bouwsparen voor de aanschaf van een eigen woning. Daarnaast zouden jongeren ook zelf wat extra moeten sparen voor de aankoop van een woning om hun oudedagsvoorziening op peil te houden. Een deel van het rendement op een eigen woning wordt immers voor een deel voor pensionering genoten (in de vorm van lagere woonlasten) en niet gereserveerd voor pensioen. Daarom is de eigen woning een minder goede pensioenvoorziening dan de pensioenfondsbesparingen. Een tweede reden om extra te sparen is dat het vermogen in de eigen woning minder goed gediversifieerd is dan het vermogen van pensioenfondsen zodat de risico's van sparen via de eigen woning groter zijn dan sparen via pensioenfondsen.[2]

Als op 35-jarige leeftijd nog geen woning is aangekocht, kunnen huishoudens het gespaarde kapitaal doorstorten naar hun pensioen of het kapitaal op de geblokkeerde rekening laten staan om eventueel later een woning te kopen. De mogelijkheid de verplichte pensioenpremie te benutten voor bouwsparen zal jongeren meer betrekken bij verplicht pensioensparen. Het nut van geld opzij leggen wordt voor jongeren namelijk eerder zichtbaar. Ze hoeven niet tot hun pensioen te wachten totdat sparen een merkbaar profijt oplevert.

Bouwsparen voor een deel uit verplichte pensioenbesparingen financieren kent twee voordelen. In de eerste plaats blijft het kopen van een eigen woning voor jonge gezinnen goed mogelijk ondanks het feit dat de financieringslasten toenemen door aflossen van de hypotheek. In de tweede plaats blijven de pensioenbesparingen voor huurders op peil. Dit zou niet het geval zijn als de verplichte pensioenbesparingen voor werknemers zouden worden verlaagd om pensioendeelnemers de bestedingsruimte te geven om een eigen woning te financieren. Een eventuele alternatieve optie zou zijn om verplichte pensioenbesparingen voor werknemers af te toppen of te verminderen boven een bepaald inkomen (bijvoorbeeld modaal) en er op te rekenen dat mensen met hogere inkomens hun grotere bestedingsruimte benutten voor het financieren van een eigen woning.

… het wegwerken van overmatige schuld …
Daarnaast is een beter functionerende huurmarkt nodig zonder lange wachtlijsten. Jongeren kunnen dan in het begin van hun wooncarrière eerst huren zodat ze de tijd krijgen om vermogen op te bouwen voor de aankoop van de eerste koopwoning en niet langer gedwongen worden om met hoge LTV's de woningmarkt te betreden. Het zal echter enige tijd duren voordat de huurmarkt goed functioneert en jongeren voldoende gespaard hebben om eigen geld in te kunnen brengen bij het aankopen van een eigen woning. Gedurende een overgangsperiode zullen de LTV's dan ook waarschijnlijk hoog blijven, zeker nu vele jonge huizenbezitters met dalende huizenprijzen te maken hebben. Daarom kan worden overwogen jonge huishoudens met hoge LTV's toe te staan een deel van hun pensioenpremie te benutten voor het wegwerken van het negatieve eigen vermogen in hun eigen woning en het opbouwen van een kleine buffer (d.w.z. een LTV onder de 100 procent).[3]

… en verkorten van balansen …
Het bouwsparen via verplicht gestelde pensioenregelingen draagt bij aan het verminderen van de balansverlenging in onze economie, die op gang is gebracht door de combinatie van fiscale aftrek voor hypotheekrente en belastingvrije mogelijkheden om te sparen (via kapitaalverzekeringen eigen woning, banksparen en pensioenbesparingen). Deze combinatie van fiscale aftrek van hypotheekrente en belastingvrije spaarmogelijkheden zet mensen aan tot fiscale arbitrage: enerzijds beleent men de eigen woning maximaal en anderzijds zet men het eigen geld weg in fiscaal voordelige spaarvormen. Huishoudens hebben door deze fiscale arbitrage lange balansen opgebouwd met veel schuld maar ook veel pensioenvermogen. Ook banken hebben door de grote hypotheekportefeuilles lange balansen. Deze door fiscale arbitrage gedreven balansverlenging zet de economische groei in Nederland nu onder druk vanwege de hogere eisen die kapitaalmarkten na de kredietcrisis stellen aan de financiering van hypotheken. Nederland heeft geen gebrek aan besparingen om de hypo-

theken te financieren, maar deze besparingen komen door fiscale faciliteiten en verplichtgestelde pensioenregelingen niet terecht bij banken die Nederlandse bedrijven en huishoudens financieren, maar bij pensioenfondsen die vooral in het buitenland beleggen. Na de kredietcrisis zetten de internationale kapitaalmarkten de kapitaaluitvoer van pensioenfondsen niet meer zo maar recht door hypotheken met een hoge LTV te financieren tegen lage kosten. Zij straffen nu de grote schuldfinanciering als gevolg van de *hedge-fund*-achtige structuur van de Nederlandse economie (lenen om te beleggen) af. Hetzelfde geldt voor de mismatch tussen de risicokarakteristieken van bezittingen en schulden en de daarmee gepaard gaande herfinancieringsrisico's.

… en versterkt de groei van onze economie
Het bouwsparen draagt op twee manieren bij aan de groei van de Nederlandse economie. In de eerste plaats stroomt er direct meer geld naar de Nederlandse woningmarkt waardoor de bouwsector en aanverwante activiteiten worden gestimuleerd. In de tweede plaats kunnen banken door een robuustere financiering van de Nederlandse woningmarkt goedkoper geld aantrekken op de internationale kapitaalmarkt. Zo komt er op indirecte wijze goedkoper en meer geld naar de Nederlandse economie. De ruimere beschikbaarheid van krediet door een sterker bankwezen bevordert daardoor ook de groei van andere bedrijven buiten de bouwsector, met name in het MKB dat sterk afhankelijk is van bankkrediet.

2.1.2 HERVORMING VAN COLLECTIEF PENSIOENSPAREN

Meer maatwerk in pensioensparen, afhankelijk van de eigendomsverhouding van de pensioendeelnemer met zijn woning (huur versus koop), vraagt om hervormingen van het collectieve pensioenstelsel. Dan gaat het vooral om de manier waarop pensioenrechten worden opgebouwd en gewaardeerd.

Vervang doorsneeopbouw door degressieve pensioenopbouw
De belangrijkste hervorming is het vervangen van doorsneeopbouw door degressieve pensioenopbouw. Onder degressieve pensioenopbouw bouwen jongere werknemers (45-) meer en oudere werknemers (45+) minder pensioenrechten op in lijn met de actuariële waarde van de door hen ingelegde premies. Pensioenopbouw is namelijk goedkoper voor jongere werknemers omdat het door hen ingelegde kapitaal langer kan renderen. Onder degressieve pensioenopbouw bouwen jongeren meer kapitaal op voor de premie die zij inleggen en krijgen zij de beschikking over meer kapitaal voor de aanbetaling van hun woning. Actuarieel faire pensioenpremies waarbij de individuele vermogensopbouw overeenstemt met de waarde van de ingelegde premies maken verder een flexibelere inzet van de pensioenpremie mogelijk. Jongeren kunnen kiezen of ze hun verplichte besparingen inzetten voor pensioen, de aankoop van een

eigen woning of het aflossen van studieschuld.[4] In het begin van hun volwassen leven doen jongeren er beter aan te investeren in hun menselijk kapitaal, een langer werkzaam leven en een eigen woning in plaats van te sparen voor pensioen en ouderenzorg. Door meer te investeren in menselijk kapitaal kunnen mensen immers langer met plezier doorwerken en zo meer pensioen opbouwen. Verder wordt de economie sterker en innovatiever en stroomt er meer geld naar het hoger onderwijs dat zich kan meten met de wereldtop. Actuarieel faire premies als gevolg van de overstap op degressieve pensioenopbouw maakt het pensioenstelsel ook beter uitlegbaar voor jongeren: elke euro die jongeren inleggen komt ten goede aan jongeren zelf.

Overgangsprobleem oplossen met hogere pensioenleeftijd…
De versnelling van het verhogen van de AOW-leeftijd biedt een uitgelezen mogelijkheid om over te schakelen op degressieve pensioenopbouw. Oudere werknemers boven de 45 bouwen in de laatste jaren van hun arbeidzame leven minder pensioen op onder degressieve opbouw dan onder doorsneeopbouw. Dit zorgt er voor dat de pensioenleeftijd voor hogere middeninkomens in hetzelfde tempo gaat stijgen als die voor lagere inkomens. De overgang naar een hogere pensioenleeftijd wordt voor hogere inkomens op deze manier namelijk niet langer vertraagd door de grote voorraad oude aanvullende pensioenrechten die de huidige 45-plussers onder de oude pensioenleeftijd hebben opgebouwd. Zo stijgt de pensioenleeftijd voor degenen met ruime aanvullende pensioenen net zo snel als voor degenen die vooral afhankelijk zijn van de AOW. Tevens worden de inkomenseffecten van een hogere pensioenleeftijd en het versneld verhogen van de AOW-leeftijd gelijkmatiger gespreid over de verschillende inkomensgroepen. De AOW is immers vooral van belang voor lage inkomens, terwijl de aanvullende pensioenen voor hogere inkomens belangrijker zijn.

… zodat ouderen solidair zijn met jongeren
De overgang naar degressieve pensioenopbouw maakt dat hooggeschoolden langer doorwerken en menselijk kapitaal beter wordt benut. Verder zorgen oudere generaties er op deze manier voor dat jongeren voldoende eigen vermogen kunnen opbouwen om de woningmarkt te betreden en dat de woningmarkt solide wordt gefinancierd. Dit draagt bij aan waardebehoud van de woningen die de oudere generaties bezitten. Als men de opbouw van vermogen in de eigen woning ziet als een vorm van zorgsparen (voor ouderenzorg, zie par. 2.4) dan draagt de oudere generatie door de transitie naar degressieve pensioenopbouw ook bij aan de kosten van de overstap van omslagfinanciering naar kapitaaldekking voor ouderenzorg, die anders vooral door de huidige jongeren gedragen wordt.

Heldere definitie en waardering pensioenaanspraken
Een tweede noodzakelijke hervorming van het pensioenstelsel is een heldere definitie van individuele eigendomsrechten in het collectieve pensioenstelsel. Als jongeren die een koopwoning willen aanschaffen er voor kiezen een deel van hun pensioenopbouw te benutten voor de aankoop van een woning dient helder te zijn hoeveel pensioenrechten zij opgeven. Dit pleit er voor de individuele aanspraak op collectieve buffers expliciet te maken en expliciet te waarderen. Het pensioenakkoord waarin ook de voorwaardelijke indexatie wordt toegerekend aan de individuele aanspraak is daartoe een belangrijke stap.

2.2 TWEEDE FASE VAN HET WERKZAME LEVEN

2.2.1 SPAREN VIA DE EIGEN WONING

Hypotheek helemaal aflossen zet pensioenbesparingen onder druk …
Het voorstel van het kabinet Rutte II om annuïtaire aflossing verplicht te stellen om in aanmerking te komen voor hypotheekrenteaftrek maakt een verdere flexibele inzet van de pensioenpremie wenselijk. Ook nadat een woning is aangekocht kan de werknemer er voor kiezen een deel van zijn pensioenopbouw in te zetten voor de aflossing van zijn hypotheek. Huurders blijven wel gewoon de volledige pensioenpremie betalen. Dit voorkomt een tweedeling tijdens de pensioenfase tussen arme huurders en rijke bezitters van een eigen woning.[5] Deze voorstellen voor eigenaar-bewoners resulteren in een verdergaande balansverkorting: besparingen via de woning (door het aflossen van de hypotheek of het geleidelijk verwerven van een huurwoning) vervangen een deel van de pensioenbesparingen. Een vrijgespaarde woning is pensioen in natura: met lagere woonlasten volstaat een lagere pensioenambitie.

… maar sparen voor ouderenzorg zorgt voor enig tegenwicht …
Tegenover de minder grote noodzaak voor eigenaar-bewoners om te sparen via pensioenfondsen staat dat burgers meer moeten gaan sparen als de publieke omslagfinanciering voor de ouderenzorg wordt beperkt (zie par. 2.3 en 2.4). Dit geldt ongeacht de eigendomsvorm van de woning. Maar vergeleken met huurders zullen degenen die een eigen woning bezitten en daarin vermogen hebben opgebouwd nog steeds met een minder hoge pensioenambitie kunnen volstaan.

… maar vraagt om maatwerk binnen collectief pensioenstelsel
Helder is daarom dat het stimuleren van het aflossen van hypotheken om meer maatwerk vraagt in pensioenregelingen en *one-size-fits-all*-regelingen in de tweede pijler onder druk zet. Eigenaren van koopwoningen zullen *ceteris paribus* minder hoeven te sparen via hun pensioenfonds dan huurders die geen vermogen verwerven in hun woning. Het ligt dan ook voor

de hand verplichte pensioenbesparingen en de daarbij horende fiscale begeleiding te verminderen voor hogere inkomens of de fiscale faciliteiten af te toppen vanaf een bepaald inkomen (bijvoorbeeld twee keer modaal).

Vermogen in eigen woning kan voor pensioen worden geliquideerd…..
Nadeel van de voorstellen om een deel van de pensioenbesparingen te benutten voor het verwerven van vermogen in een eigen woning is dat de eigenaarbewoners het vermogen dat is opgeslagen in hun woning te gelde kunnen maken door de woning te verkopen. Als ze het eigen vermogen vervolgens geheel consumeren moeten ze het tijdens het pensioen met minder inkomen doen bovenop de AOW. Dan zal wellicht een beroep gedaan moeten worden op allerlei inkomensafhankelijke regelingen (zoals de huurtoeslag en de zorgtoeslag) en zullen ze ook wellicht weinig inkomensafhankelijke eigen bijdragen kunnen betalen in de AWBZ. Daar staat overigens wel tegenover dat de fiscus profiteert van de balansverkorting door de substitutie van belastingvrije pensioenbesparingen door vermogensopbouw in de eigen woning (via minder hypotheekrenteaftrek).[6]

…maar deze optie kan worden beperkt
De optie om het vermogen in de woning te consumeren kan onaantrekkelijk worden gemaakt door de besparingen in de eigen woning net als pensioenbesparingen te behandelen volgens de omkeerregel. Bij het uitkeren uit de fiscale woonreserve zal dan in één keer moeten worden afgerekend met de fiscus. Men kan nog verder gaan en de woonreserve oormerken voor pensioen door alleen uitkeringen toe te staan uit de fiscale woonreserve na een bepaalde leeftijd in de vorm van een levenslange uitkering. Om besparingen ten behoeve van het einde van het leven te stimuleren volgt na minimaal een annuïtaire aflossing van de hypotheek tijdens het werkzame leven dan maximaal een annuïtaire uitkering vanaf de pensioenleeftijd. Zo worden besparingen gemaximaliseerd en ontsparingen geminimaliseerd. Als men de fiscale woonreserve eerder dan de pensioenleeftijd benut legt de fiscus een naheffing op voor de gederfde belastingopbrengsten.

2.2.2 HYPOTHEEKFINANCIERING DOOR PENSIOENFONDSEN

Grenzen aan balansverkorting…
Het is overigens wel de vraag of het optimaal is de hypotheek geheel af te lossen. Als de LTV op zo'n 60 procent ligt, is er een voldoende grote buffer gevormd om het risico van een restschuld zo goed als uit te sluiten. Het verder aflossen draagt dan niet meer bij aan een solider en minder kwetsbaar financieel systeem. Voor oudere huishoudens die zich in de tweede helft van hun werkzame leven bevinden en met een pensioentekort te maken hebben is het geheel aflossen van de hypotheek niet optimaal als het moeilijk is het ei-

genwoningvermogen tijdens het pensioen te gelde te maken (zie hiervoor par. 2.3). Deze huishoudens doen er dan beter aan hun vermogen niet in stenen te stoppen maar hun besparingen liquide te houden zodat ze hun pensioen kunnen aanvullen.

… vraagt om nieuwe vormen van hypotheekfinanciering door pensioenfondsen …
Balansverkorting door het stimuleren van aflossingen en het verminderen van pensioenbesparingen kent dus grenzen. In plaats van het geforceerd aflossen van hypotheken tot een LTV van onder de 60 procent dient ons land daarom de voorwaarden te creëren waaronder institutionele beleggers zoals pensioenfondsen geïnteresseerd kunnen worden in het financieren van hypotheken met een gematigde LTV. Op die manier kan hypotheekschuld gefinancierd worden op de kapitaalmarkt zonder dat deze schuld de kredietcapaciteit van het bankwezen onder druk zet en systematische risico's vergroot. Pensioenfondsen profiteren niet alleen direct door de introductie van nieuwe, aantrekkelijke beleggingscategorieën. Door mee te helpen aan het financieren van hypotheekschuld en het versterken van banken voorkomen ze ook dat pensioenbesparingen onder druk komen te staan omdat hun deelnemers vooral moeten sparen via hun woning om de banken te versterken.

… die aan drie eisen moet voldoen
Om institutionele beleggers in het algemeen en Nederlandse pensioenfondsen in het bijzonder te interesseren om meer bij te dragen aan het financieren van Nederlandse hypotheken dienen de instrumenten die banken gebruiken om hun hypotheekportefeuille op de kapitaalmarkt te financieren aan een drietal, gerelateerde voorwaarden te voldoen. In de eerste plaats moeten fondsen Nederlandse hypotheken kunnen financieren zonder daarbij grote concentratierisico's te lopen op de Nederlandse woningmarkt. In de tweede plaats is een liquide markt als gevolg van een grote mate van standaardisatie van de onderliggende hypotheekproducten en transparantie vereist. In de derde plaats is een grote, diepe markt waarin de financieringsinstrumenten in grote hoeveelheden kunnen worden verhandeld essentieel. Zo kunnen fondsen de instrumenten voortdurend verhandelen in het kader van hun *asset-liability* management.

Liquide hypotheekobligaties als aantrekkelijke nieuwe beleggingscategorie
Om aan deze drie voorwaarden te voldoen zouden banken veilige, gestandaardiseerde Nederlandse hypotheekobligaties kunnen uitgeven die een exacte spiegel zijn van de hypotheek: dezelfde looptijd, rentestructuur en hetzelfde aflossingsprofiel. Het grote voordeel van dit zogenaamde balansprincipe is dat de bankbalans niet belast wordt met herfinancierings-, rente- of vervroegd aflossingsrisico. Dit beperkt het benodigde risicokapitaal. Het risicodragende vermogen voor de veilige, gedekte obligaties kan worden bij elkaar gebracht

door bankaandelen en ongedekte obligaties (junior obligaties) die zijn achtergesteld aan de hypotheekobligaties. Door de risico's helder te scheiden kunnen investeerders kiezen tussen een rol als financier (door veilige, gestandaardiseerde hypotheekobligaties te kopen zonder blootstelling aan de Nederlandse huizenmarkt) en belegger (door direct in het risicodragende kapitaal van banken te beleggen of door risicodragende achtergestelde obligaties te kopen en zo bloot te staan aan de risico's op de Nederlandse woningmarkt). Nederlandse institutionele beleggers kunnen een belangrijkere rol spelen als financiers dan als beleggers. Voor deze laatste rol zullen buitenlandse partijen moeten worden geïnteresseerd zodat de risico's van de Nederlandse woningmarkt voldoende worden gespreid over meerdere partijen en landen.

Koppeling aan Nederlandse inflatie …
Om Nederlandse pensioenfondsen nog meer te verleiden te beleggen in hypotheekobligaties kunnen hypotheekvormen worden geïntroduceerd waarbij de maandlasten gebaseerd zijn op de Nederlandse (loon)inflatie. Dit resulteert in optimale intergenerationele risicodeling. Jongeren die met hun menselijk kapitaal zich goed kunnen indekken tegen (loon)inflatie, zijn solidair met gepensioneerden als extra inflatie de koopkracht van gepensioneerden uitholt. In een tijd van deflatie, daarentegen, zijn ouderen solidair met jongeren. Door intergenerationele risicodeling te baseren op het onderpand van woningen kan ze blijven voortbestaan zonder grote verplichtstelling, en op een flexibele arbeidsmarkt met een grote arbeidsmobiliteit.

… helpt om reële pensioenverplichtingen te waarderen en af te dekken …
Een extra voordeel van hypotheekobligaties gebaseerd op inflatie is dat er een reële rentetermijnstructuur ontstaat waarmee de toezichthouder reële pensioenverplichtingen objectiever kan waarderen. Dit is van groot belang voor een pensioen waarbij niet nominale garanties maar reële ambities centraal staan, zoals in het pensioenakkoord beoogd. Het reële aanvullende pen-sioenstelsel in dit akkoord vereist geïndexeerde obligaties die het inflatierisico beprijzen. Verder kunnen de individuele voorwaardelijke reële pensioenrechten beter worden gewaardeerd ten behoeve van bouwsparen. Door hypotheekobligaties te gebruiken voor het waarderen van hun verplichtingen worden pensioenfondsen bovendien optimaal geprikkeld om te beleggen in Nederlandse hypotheekobligaties.

… en reduceert waarde pensioenverplichtingen
Het extra aanbod van hoogwaardig europapier zorgt er verder voor dat fondsen een minder extreem lage discontovoet hoeven te hanteren voor het waarderen van hun verplichtingen. Zo komen de dekkingsgraden minder onder druk te staan als gevolg van het opdrogen van het aanbod van hoogwaardig europapier in Zuid-Europa. Op die manier profiteren niet alleen jongere generaties van

lagere hypotheekrentes als gevolg van een ruimere financiering van de woningmarkt maar blijven naast de waarde van hun woningen ook de pensioenuitkeringen aan ouderen beter op peil. De winst van een efficiëntere financiering van de woningmarkt wordt zo verdeeld over alle generaties.

2.2.3 HUURMARKT

Huren wordt aantrekkelijker ten opzichte van kopen voor de vraagkant …
Huren kan in de toekomst een aantrekkelijker alternatief worden voor kopen. Dat geldt voor jongeren die eerst vermogen moeten opbouwen om een eigen woning te kunnen financieren nu kapitaalmarkten lagere LTV's afdwingen. Verder kan een grotere huurmarkt voor werkenden bijdragen aan een flexibelere arbeidsmarkt. Voor werkenden wordt huren een aantrekkelijkere optie als de financieringseisen strenger worden en de overheid de fiscale hypotheekrenteaftrek beperkt in het kader van een eigendomsneutraal fiscaal beleid. Huren is ook aantrekkelijk voor gepensioneerden die het in de eigen woning opgeslagen eigen vermogen willen vrijmaken als aanvulling op hun pensioen dat door de lage dekkingsgraden de komende jaren niet of nauwelijks zal worden geïndexeerd. De vergrijzing vraagt om een beter functionerende particuliere huurmarkt.

… maar ook voor de aanbodkant
Door het introduceren van marktconforme huren wordt het aantrekkelijker te investeren in de Nederlandse huurmarkt. Als gevolg van het verminderen van fiscale subsidies aan de koopsector en het introduceren van marktconforme huren zullen corporaties op termijn een minder grote rol hoeven te spelen als buffer tussen de huursector en de koopsector. Wel kunnen corporaties een belangrijke rol gaan spelen bij het aanbieden van huurwoningen aan gepensioneerden. Enerzijds kunnen zij samen met de pensioensector *sales and rent back constructies* aanbieden aan gepensioneerden, waarbij corporaties het eigendom en het onderhoud van de woningen overnemen (zie par. 2.3 hieronder). Anderzijds kunnen pensioenfondsen corporaties financiering aanbieden voor de aankoop van woningen; corporaties kunnen hoogwaardige inflatiegerelateerde obligaties uitgeven die voor fondsen interessant zijn omdat huren vaak gerelateerd zijn aan de inflatie. Verder zouden pensioenfondsen een rol kunnen gaan spelen als eigenaren van woningbouwcorporaties. Hierdoor wordt de *governance*problematiek in de corporatiesector verlicht.

Pensioenfondsen hebben belang bij goede huurmarkt …
Pensioenfondsen hebben belang bij een goed functionerende huurmarkt. Huurders zullen meer pensioen willen opbouwen via pensioenfondsen omdat zij in tegenstelling tot eigen-woningbezitters geen vermogen opbouwen in hun woning en tijdens hun pensioen hogere woonlasten tegemoet kunnen zien.

… en kunnen daar aan bijdragen
Pensioenfondsen kunnen een belangrijke rol spelen bij het financieren van de vastgoedondernemingen die het grotere aantal huurwoningen gaan exploiteren. Deze ondernemingen kunnen hoogwaardige inflatiegerelateerde obligaties uitgeven die voor fondsen interessant zijn omdat huren vaak gerelateerd zijn aan de inflatie. Voor het risicodragende vermogen van deze ondernemingen zullen ook buitenlandse partijen moeten worden geïnteresseerd om te voorkomen dat de concentratierisico's op de Nederlandse woningmarkt te groot worden voor Nederlandse institutionele beleggers.

2.3 GROTERE FLEXIBILITEIT

Verschillende ontwikkelingen vragen om dynamische toekomstvoorziening …
Niet alleen ontwikkelingen op de woningmarkt maar ook andere trends vragen om een dynamischer benadering van besparingen gedurende het werkzame leven.[7] Dan gaat het bijvoorbeeld om een grotere behoefte aan zorgverlof (ten behoeve van zorg aan kinderen en hulpbehoevende ouders) voor een gezonde balans tussen werk en privé, meer investeringen in menselijk kapitaal (door om- en bijscholing) voor een langer, productief werkzaam leven, meer investeringen in het eigen bedrijf voor de groeiende groep mensen die het werknemerschap verwisselen voor het zelfstandig ondernemerschap, en grotere eigen betalingen in de zorg. Remgelden in de zorg kunnen omhoog als mensen deze betalingen kunnen uitsmeren over het hele werkzame leven met een limiet op de maximale eigen betalingen (eventueel als percentage van het arbeidsinkomen gedurende de levensloop).[8]

…die uit twee componenten bestaat
Een dynamische toekomstvoorziening bestaat uit twee componenten. De eerste is vermogen dat men opbouwt met vaste premiepercentages en vastzet tot het moment van volledige pensionering voor een levenslange periodieke uitkering. De tweede vermogenscomponent is een budget dat men ook flexibel kan inzetten (en eventueel ook flexibel kan opbouwen) voor andere specifieke doelen zoals om- en bijscholing, zorgverlof, eigen bijdragen in de zorg of de aankoop van een woning. De pensioensector kan, naast het beheren van dit laatste budget, de taak op zich nemen om de deelnemers voor te lichten over het gebruik er van. Het is ook mogelijk het beheer van dat budget toe te vertrouwen aan andere financiële instellingen.

Fiscaal kader gevraagd
De overheid kan een fiscale vrijstelling introduceren voor vermogens die nodig zijn om consumptie gelijkmatig te verdelen over de levensloop ook al daalt het arbeidsinkomen aan het einde van het leven. De rest van de vermogens worden

getroffen door een heffing in box 3. Zo heft de fiscus belasting over grote vermogens en stelt ze tegelijkertijd vermogen vrij dat dient om mensen te helpen hun consumptie te egaliseren over hun leven en te sparen voor de oude dag. Deze fiscale vermogensvrijstelling kan zij koppelen aan de leeftijd en de in het verleden verdiende arbeidsinkomens. De rest van de vermogens valt onder een box 3-heffing. De fiscale vermogensvrijstelling maakt geen onderscheid tussen verschillende vermogensbestanddelen en tussen zelfstandigen en werknemers. Zzp-ers die onvoldoende pensioen opbouwen kunnen bijvoorbeeld onbelast sparen via een spaarrekening, eigen beleggingen of een eigen huis.

2.4 BEGIN VAN PENSIOENPERIODE

Omzetten van woningkapitaal in verzekeringen voor de oude dag ….
Door de beperking van de hypotheekrenteaftrek zullen mensen meer geneigd zijn hun hypotheek af te lossen en zo meer eigen vermogen op te bouwen in de eigen woning. Het benutten van het in de woning opgeslagen vermogen voor pensioen vraagt om nieuwe, innovatieve oplossingen. Terwijl de balansverkorting, als gevolg van het aflossen van hypotheken, de rol van pensioenfondsen bij het beheren van vermogen tijdens de opbouwfase zal verkleinen, blijft er een grote rol voor de pensioen- en verzekeringsector bij het liquideren en uitkeren van het opgebouwde vermogen tijdens de uitkeringsfase. Dit geldt zeker als ouderen minder grote erfenissen willen nalaten aan hun kinderen, mede omdat ze voor de zorg aan het einde van hun leven meer willen vertrouwen op formele zorg in plaats van mantelzorg binnen de familie.

… vereist innovatie en complexe transacties …
Uit onderzoek blijkt dat de meeste mensen tijdens hun pensioen in dezelfde woning willen blijven wonen. De mogelijkheden om de eigen woning in te zetten als aanvulling op het pensioeninkomen zijn momenteel beperkt tot de zogenaamde omkeerhypotheek. In deze constructie kan slechts de executiewaarde van de woning worden gebruikt om een lening op te nemen (verminderd met de toekomstige rentebetalingen).

… zoals sales and rent back constructies
Een aantrekkelijke, alternatieve oplossing betreft een *sales and rent back* constructie waarbij de eigen woning bij aanvang van de pensioenleeftijd verkocht wordt aan een woningcorporatie (of ander vastgoedbedrijf) met het recht diezelfde woning tijdens de rest van het leven te kunnen huren. De verkoopopbrengst kan vervolgens door het individu worden verzilverd door de aanschaf van een levenslange geïndexeerde lijfrente. De annuïteit vermindert het risico voor de corporatie dat de huur niet wordt betaald. De basis voor de vaststelling van de lijfrente-uitkering is de marktwaarde van de woning, het langlevenrisico is voor de verzekeraar en het vastgoedrisico voor de vastgoedonderneming

die verantwoordelijk is voor het onderhoud van de woning. De periodieke uitkering ligt hoger dan in het geval van een omkeerhypotheek maar daaruit zal wel de huur moeten worden gefinancierd. Met deze complexe transacties zijn grote kapitalen gemoeid. Verder vereisen ze veel vertrouwen in de verzekeraar en de vastgoedonderneming die de woning verhuurt en onderhoudt. Pensioenuitvoerders of andere maatschappelijke organisaties kunnen een belangrijke rol spelen bij het voorkomen van woekerpraktijken zodat burgers deze transacties beter aandurven. Pensioenfondsen kunnen de vastgoedbedrijven ook helpen de aankoop van de woning te financieren.

Minder ouderenzorg in publieke AWBZ*…*
De publieke kosten van de ouderenzorg nemen in Nederland sterk toe. Om de kosten voor de overheid te beperken wordt de AWBZ geleidelijk versoberd tot zware lichaamsgebonden zorg die wordt geïndiceerd op basis van objectief medische gronden. De rest van de ouderenzorg wordt dan een private verantwoordelijkheid zonder publieke financiering. Wel is er op gemeentelijk niveau een vangnet nodig dat welzijnsachtige diensten en persoonlijke hulpverlening verschaft aan degenen die zowel een sociaal netwerk als de financiële middelen ontberen. Het gaat hier om voorzieningen onder de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO). Voor deze voorzieningen geldt zowel een inkomenstoets als een vermogenstoets.

… vraagt om nieuwe private verzekeringen voor de oude dag …
Om te voorkomen dat mensen te weinig sparen en daarom een beroep moeten doen op de WMO-voorzieningen kan de overheid verplichten dat pensioenen worden uitbetaald in de vorm van zorgannuïteiten die meer uitbetalen als ADL (*activities of daily living*) wegvallen.[9] De uitkeringen van zorgannuïteiten zijn normbedragen. Het inkooprisico blijft voor de klant, mede omdat de feitelijke behoefte aan welzijnsachtige voorzieningen moeilijk objectief is te verifiëren en afhankelijk is van de gewenste levenstandaard van betrokkene. Zorgannuïteiten zijn in feite een verzekering tegen een lang leven in ongezonde toestand en combineren een omgekeerde levensverzekering met een schadeverzekering. Ze verminderen de perverse solidariteit in gewone annuïteiten die middelen herverdelen van lage inkomens (met een korte levensverwachting) naar hoge inkomens (met een lange levensverwachting). De reden is dat degenen met lage inkomens meestal ook een slechtere gezondheid kennen en dus relatief meer uitbetaald krijgen bij zorgannuïteiten dan bij gewone annuïteiten. Een ander voordeel van zorgannuïteiten is dat ze de vraag naar annuïteiten op peil houden als ouderen blootstaan aan onverzekerde gezondheidschokken. Een nadeel van annuïteiten is namelijk dat ze onvoldoende flexibel zijn als mensen liquiditeit nodig hebben bij een verslechterende gezondheid (bijvoorbeeld om de woning aan te passen).

.. .en ander beleggingsgedrag van pensioenfondsen
Pensioenfondsen ambiëren om pensioen te indexeren aan de inflatie. Voor zorgannuïteiten zou de ambitie moeten zijn om de additionele uitkering bij het wegvallen van ADL's te laten oplopen met de zorginflatie. Dit maakt het voor pensioenfondsen aantrekkelijker om te investeren in zorginstellingen, zorgvastgoed en infrastructurele voorzieningen voor ouderenzorg. De aard van de pensioenambitie heeft dus consequenties voor het gewenste beleggingsbeleid. Bij een goede definitie van de conditionele verplichtingen en de daarmee gepaard gaande ambities van pensioenfondsen worden fondsen gestimuleerd om te investeren in de infrastructuur voor goede woon-zorg-voorzieningen in Nederland.

2.5 TWEEDE HELFT VAN PENSIOENPERIODE

Nieuwe behoeften …
In de tweede fase van het pensioen zijn mensen steeds meer gebonden aan hun eigen woning. Bovendien verslechtert de gezondheid vaak en krijgen ze steeds meer behoefte aan persoonlijke dienstverlening rondom de woning en aan zorg. Een goede woon-zorg-omgeving wordt daardoor steeds belangrijker. Verder nemen de cognitieve capaciteiten af en krijgen mensen behoefte aan een betrouwbare instantie aan wie ze het regelen van allerlei zaken kunnen toevertrouwen.

… waarop pensioenuitvoerders kunnen inspelen
De pensioen- en verzekeringsector kan op drie manieren diensten verlenen. In de eerste plaats kan ze een rol spelen bij het financieren van woon-zorg-arrangementen. Dit kan door het aanbieden van zorgannuïteiten die op de pensioendatum kunnen worden aangeschaft òf uit besparingen die het pensioenfonds beheerd heeft gedurende de opbouwfase òf uit het in de eigen woning opgeslagen vermogen (zie par. 2.3). Een alternatief om woon-zorg-arrangementen te financieren is om het in de eigen woning opgeslagen eigen vermogen later in de pensioenfase pas te verzilveren als de gezondheid het laat afweten. Dan ontstaat vaak een acute noodzaak om de woonsituatie te veranderen, waarbij meestal kostbare investeringen gewenst zijn. Op dat moment kunnen pensioenuitvoerders bemiddelen, bijvoorbeeld bij de verkoop van de woning aan een woningbouwcorporatie of vastgoedbedrijf en het inzetten van de opbrengsten uit de verkoop voor de aankoop van een goed woon-zorg-arrangement voor de rest van het leven. Het acteren als vertrouwenspersoon bij deze complexe financiële transacties is de tweede manier waarop pensioenuitvoerders hun gepensioneerden kunnen bijstaan. Een laatste, derde manier is het benutten van de inkoopkracht van het collectief bij het zoeken naar goede aanbiedingen voor het verkopen van de woning en het aanschaffen van woon-zorg-arrangementen die worden aangeboden door woningbouwcorporaties of verhuurorganisaties.

Sparen voor ouderenzorg moet worden gestimuleerd …
Om mensen met weinig menselijk kapitaal te beschermen die onvoldoende hebben kunnen sparen tijdens hun werkzame leven zal er een vangnet op gemeentelijk niveau moeten blijven met een inkomens- en vermogenstoets (zie par. 2.3). Om te voorkomen dat mensen met lagere middeninkomens een groot beroep doen op deze voorziening zal de overheid mensen willen aanmoedigen of zelfs verplichten[10] om voldoende te sparen voor hun oude dag en dit spaargeld voor een deel te reserveren voor het einde van het leven.

… via pensioenbesparingen …
Sparen voor ouderenzorg kan op verschillende manieren plaatsvinden. Pensioenbesparingen kunnen op pensioendatum worden omgezet in een zorgannuïteit of een geïndexeerde annuïteit die voldoende koopkracht reserveert voor het einde van het leven wanneer de zorgbehoefte het grootst is. Door langer te blijven doorwerken kan meer kapitaal worden opgebouwd voor een forse levenslange inkomensstroom die eventueel verder wordt verhoogd als ADL's uitvallen.

… vrijsparen van de eigen woning…
Een alternatieve manier van sparen voor ouderenzorg is het aflossen van de hypotheek gedurende het werkzame leven om vervolgens pas als de gezondheid verslechtert aan het einde van het leven het in de woning opgeslagen eigen vermogen te benutten voor woon-zorg-arrangementen voor de rest van het leven.[11] De kabinetsplannen om alleen nog hypotheekrenteaftrek toe te staan voor hypotheken die in 30 jaar volledig worden afgelost, kunnen gezien worden als een manier om sparen voor ouderenzorg aan te moedigen. Merk wel op dat op deze manier zorgsparen grotendeels buiten het pensioendomein blijft.

De overheid kan het opgebouwde vermogen in de eigen woning aanspreken door noodzakelijke zorg voor te financieren en de kosten na het overlijden van de betrokkenen te verrekenen met zijn of haar nalatenschap. De Ierse overheid doet dit nu al. Het nadeel van deze optie voor ouderen is wel dat de overheid beperkingen zal opleggen aan de hoeveelheid geld dan wel zorg die ze zal willen voorfinancieren. Ouderen hebben door deze beperkende regels minder regie over hoe ze verzorgd willen worden dan wanneer ze zelf geld uit hun woning vrijmaken.

…. en via spaararrangementen aangeboden door corporaties
Degenen die huren gedurende hun werkzame leven zullen op een andere wijze moeten sparen voor hun zorg of een beroep doen op hun sociale omgeving als ze niet aangewezen willen zijn op het gemeentelijke vangnet van de WMO. Corporaties kunnen hierbij zorgen voor aantrekkelijke woon-zorg-arrangementen en mensen aanmoedigen hiervoor te sparen tijdens hun werkzame

leven. Zo kunnen bewoners van een corporatiewoning tijdens het werkende leven geleidelijk een deel van het eigendomsrecht van hun woning kopen en deze na ingang van het pensioen voor een gegarandeerde prijs weer verplicht terugverkopen aan de corporatie in ruil voor bijvoorbeeld woon-zorg-arrangementen. Door deze tussenvorm van huren en kopen en de daarbij horende welzijnsvoorzieningen kan het vermogen van woningbouwcorporaties worden benut om de kosten van gemeentelijke voorzieningen in de WMO te beperken.

2.6 CONCLUSIES

De noden op de aanpalende terreinen van wonen en zorg zullen de komende jaren veel vragen van het aanpassingsvermogen van de pensioensector.

De uitdaging van een duurzame financiering van de woningmarkt en de daarmee gepaard gaande druk op het bankwezen zullen pensioenbesparingen gedurende de opbouwfase onder druk zetten en zullen bovendien om meer maatwerk vragen, afhankelijk van de eigendomsverhouding die de deelnemers met hun woning hebben. Eigenaar-bewoners zullen na de kredietcrisis meer eigen geld in hun woning moeten investeren om de hogere kosten van schuldfinanciering te vermijden. Zij zullen daarom meer via hun eigen woning en minder via pensioenfondsen willen sparen voor de oude dag. Dit geldt vooral voor het eerste deel van het werkzame leven waarin jongeren zich niet langer hoge LTV's kunnen veroorloven. In de tweede helft van het werkzame leven kunnen pensioenbesparingen meer op peil blijven als nieuwe manieren worden gevonden om hypotheken te financieren via pensioenfondsen zodat de risico's van hypotheekfinanciering voor het bankwezen beperkt zijn. Ook kan de pensioensector een belangrijke rol gaan spelen bij het te gelde maken van het opgebouwde vermogen in de eigen woning voor de financiering van de oude dag. Dat geldt voor het ontwikkelen en financieren van een grotere particuliere huursector in Nederland, met name ook voor mensen aan het begin en het einde van het volwassen leven.

De uitdaging van een duurzame financiering van de zorg in het algemeen en de ouderenzorg in het bijzonder kan in tegenstelling tot de woonuitdaging resulteren in meer besparingen via pensioenfondsen. Het vraagt bovendien om nieuwe manieren om deze besparingen uit te keren en te reserveren voor het laatste deel van de uitkeringsfase wanneer de behoefte aan woon-zorg-arrangementen het grootst is.

Zowel het terrein van wonen als dat van zorg vraagt om een flexibelere inzet van besparingen gedurende de levensloop. Dit vereist hervormingen in de huidige systematiek van collectief pensioensparen. Het gaat dan om het omzetten van doorsneeopbouw in degressieve opbouw en het beter definiëren

en waarderen van individuele pensioenrechten. Ook is waarschijnlijk een nieuwe marktordening geboden zonder grote verplichtstelling en zonder taakafbakening. Dit opdat pensioenuitvoerders en andere financiële instellingen die collectieve regelingen uitvoeren, geïntegreerde dienstverlening kunnen aanbieden op verschillende terreinen en aldus nieuwe typen pensioenuitvoerders ontstaan die verschillende vermogenscomponenten kunnen beheren en uitwisselen. Een elektronische infrastructuur voor het uitwisselen van gegevens over de financiële arrangementen van burgers kan de mededingingstechnische bezwaren ondervangen tegen geïntegreerde dienstverlening door instellingen die collectieve regelingen uitvoeren.[12] Elke burger zou eigenaar moeten worden van het eigen financiële planningdossier. Dit draagt ook bij aan inzicht en overzicht van burgers in hun financiële situatie.

Een duurzame pensioensector vereist maatschappelijk ondernemerschap door het zoeken naar nieuwe combinaties om de Nederlandse samenleving optimaal te kunnen blijven dienen in een tijd die om innovatieve oplossingen vraagt voor de grote noden op de terreinen van wonen en zorg. Het is van groot belang dat partijen daarbij verder kijken dan alleen het eigen, beperkte domein. Het vraagt om een holistische benadering die in de plaats komt van een gefragmenteerde, verkokerde benadering van de burger. Dit artikel heeft verkend hoe de pensioensector samen met andere partijen, zoals woningbouwcorporaties, zorgverzekeraars en de overheid, burgers optimaal kan ondersteunen bij de financiële planning over de levensloop gericht op optimale woon- en zorgarrangementen. De uitdagingen op het grensvlak van wonen, zorg en pensioen zijn evenzoveel kansen voor de pensioensector om maatschappelijk te ondernemen gericht op de hele mens.

NOTEN

1 Netspar hoogleraar, Tilburg University. De auteur dankt Wendy Asbeek Brusse, Bart Boon, Cor van Montfort, Lou Spoor en Paul Tang voor nuttig commentaar op een eerdere versie. De auteur blijft geheel verantwoordelijk voor alle onvolkomenheden in dit artikel.

2 De pensioensector zou een rol kunnen spelen bij het ontwikkelen van verzekeringen die bescherming bieden tegen fluctuaties in woningprijzen in bepaalde regio's ten behoeve van degenen die hun eigen woning als pensioenvoorziening benutten.

3 Een nog verdergaande optie is om pensioendeelnemers met een restschuld toe te staan een deel van hun reeds opgebouwde pensioenkapitaal te liquideren om deze schuld weg te werken. De mogelijkheid om vermogen te liquideren zou eventueel ook kunnen gelden voor kapitaalverzekeringen eigen woning.

4 Er zijn daarnaast vele andere redenen om over te schakelen op degressieve opbouw, zoals het verminderen van perverse solidariteit tussen arm en rijk, het bevorderen van de mobiliteit tussen werknemerschap en ondernemerschap en een betere aansluiting van de tweede pijler op de systematiek van de derde pijler. Zie A.L. Bovenberg en B. Boon (2010) 'Now is the time. Overstap naar degressieve pensioenopbouw is nu mogelijk en wenselijk', *Netspar NEA paper* 36.

5 Bewoners van een corporatiewoning kunnen tijdens het werkende leven eventueel wel geleidelijk (een deel van) het eigendomsrecht van hun woning kopen met een deel van hun pensioenpremie. Voor deze gemengde huur-koop contracten, zie par. 5.3 en 5.4 in L. Spoor (2007) 'Je huis of je leven? Eigen bijdragen van ouderen voor woon- en welzijnsvoorzieningen en optimalisatie van de pensioenportfolio', *Netspar NEA paper* 9.

6 Dit blijft het geval als de eigen woning in Box 3 valt. Eigen geld wordt immers in Box 3 zwaarder belast dan in de pensioenbox, waar de omkeerregel geldt en vermogensopbrengsten dus belastingvrij blijven. Een deel van het kortetermijn budgettaire voordeel van lagere pensioenbesparingen en het verplichten van annuïtaire aflossing (om in aanmerking te komen voor fiscale hypotheekrenteaftrek) betreft overigens het naar voren halen van belastingopbrengsten. Als deze extra opbrengsten niet worden gereserveerd vallen op termijn de belastingopbrengsten terug.

7 Zie A.L. Bovenberg, W. Koelewijn en N. Kortleve (2011) 'Naar een dynamische toekomstvoorziening. Integratie van werk, pensioen, zorg en wonen', *Netspar NEA paper* 40.

8 Zie hiervoor C. Gollier en H. Schlesinger (1995) 'Second-Best Insurance Contract Design in an incomplete market', *Scandinavian Journal of Economics* 97: 123-135. Zij geven aan dat een eigen risico op de totale schade resulteert in een efficiëntere verzekering dan aparte eigen risico's voor iedere apart schadejaar. Dat geldt met name als er sprake is van beïnvloedbare zorguitgaven die niet gecorreleerd zijn over de tijd. Het is dus beter om het eigen risico te baseren op de totale zorgkosten tijdens het werkzame leven dan op de zorgkosten in elk apart jaar. Dit vereist wel dat er voldoende kapitaal

gespaard wordt dat kan worden aangesproken als zorgkosten aan het einde van het leven hoog oplopen. Dit kapitaal komt pas op de pensioendatum tot uitkering.

9 Ook kunnen pensioendeelnemers bij pensionering zelf kiezen hoe ze hun pensioen uitbetaald willen krijgen. Om selectie te voorkomen is het wel belangrijk dat deze keuze eenmalig is op de pensioendatum, wanneer deelnemers over nog weinig informatie beschikken of ze gezond of ongezond oud zullen worden.

10 Als er sprake is van verplichte besparingen zal de inleg voor deze besparingen mogelijk tot de collectieve lasten blijven horen. Naarmate het vangnet betere kwaliteit biedt zal een spaarplicht steeds aantrekkelijker worden om te voorkomen dat de vermogenstoets voor deze voorzieningen sparen ontmoedigt.

11 Zie L. Spoor (2007) 'Je huis of je leven? Eigen bijdragen van ouderen voor woon- en welzijnsvoorzieningen en optimalisatie van de pensioenportfolio', *Netspar NEA paper* 9.

12 Financiële instellingen kunnen via deze infrastructuur, na machtiging door de klant, toegang krijgen tot de gegevens van de financiële producten (incl. collectieve pensioenproducten) die burgers hebben afgenomen. Zo hebben alle aanbieders toegang tot dezelfde informatie over de klant en kunnen ze geïntegreerd financieel advies verstrekken en producten ontwikkelen die aansluiten bij de individuele situatie van een klant. Zie A.L. Bovenberg en R. Maatman (2007) 'Een '10' voor governance', *Netspar NEA paper* 1.

3 WONEN, ZORG EN PENSIOEN: NAAR EEN INTEGRALE BENADERING?

H.J. de Boer, M.A.C. de Jong en G. van der Vlugt

3.1 INLEIDING

Ideeën om wonen, zorg en pensioen te integreren komen voort uit een aantal maatschappelijke ontwikkelingen. Zo zijn huishoudens de afgelopen decennia steeds meer schulden gaan maken voor het aanschaffen van een woning. Daarnaast bouwen huishoudens pensioen op, dat niet gebruikt kan worden voor de aflossing van hypotheekschulden. Hierdoor wordt de balans van huishoudens opgeblazen. De balans van banken is, mede door de toename in de omvang van uitstaande hypotheken, ook steeds langer geworden. Dit roept de vraag op of de balans van zowel huishoudens als banken niet kan worden verkort door pensioengeld te gebruiken om hypotheken te kopen of af te lossen. Daarnaast worden we met z'n allen ouder en gaan we meer zorg gebruiken. Dit vraagt wellicht om een ander gebruik van de woning en het pensioen later in de levensloop.

Om mogelijke integrale invullingen van wonen, zorg en pensioen te toetsen op economische meerwaarde is een helder omschreven probleem cruciaal. Daarom begint dit essay met het vaststellen van drie (gepercipieerde) problemen. Vervolgens wordt per 'probleem' onderbouwd waarom er een probleem is (of niet) en of een integrale aanpak van wonen, zorg en pensioen wel de meest voor de hand liggende optie is om het betreffende probleem op te lossen. Hierbij komen ook mogelijke alternatieven aan bod. Deze structuur wordt weergegeven in figuur 3.1, waarin ook alvast een voorproefje wordt gegeven van de problemen, oplossingen en alternatieven die in dit essay de revue zullen passeren.

Figuur 3.1 Problemen en oplossingen in de discussie over wonen, zorg en pensioen

(Vermeend) probleem	Voorgestelde oplossing	Alternatieven
Suboptimale kredietverlening	Pensioenfondsen moeten investeren in hypotheken	Verbeteren functioneren van kredietmarkten in NL, bijvoorbeeld door vergroten transparantie
Vermogensopbouw is onvoldoende flexibel	Pensioen- en eigenwoningvermogen flexibeler aanwenden	Minder contractuele besparingen
Oplopende zorgkosten	Verschillende vormen van zorgsparen	Eigen bijdrage verhogen zonder zorgsparen

Wat is het probleem?
De diversiteit in 'problemen' die met het integreren van wonen, zorg en pensioen zou kunnen worden aangepakt is groot. De meeste varianten zijn in de kern terug te brengen tot drie problemen. Het eerste probleem is een mogelijke suboptimale kredietverlening in Nederland. Het tweede probleem is het feit dat het (pensioen- of eigen woning-)vermogen van huishoudens onvoldoende flexibel aangewend kan worden voor uitgaven aan de zorg of het aflossen van hypotheekschulden. Het derde probleem is de onhoudbare groei van de zorguitgaven (zie figuur 3.1).

Bij het oplossen van deze problemen is het van belang om op te merken dat er mogelijk afruilen plaatsvinden: de oplossing van het ene probleem kan het andere probleem vergroten. Zo kan verplicht extra sparen voor zorg de collectieve zorguitgaven mogelijk terugdringen (oplossing probleem 3), maar betekent dit dat verplichte besparingen stijgen en vermogens nog minder flexibel worden (vergroten probleem 2). Dit tekent de noodzaak om de kosten en baten van een integrale aanpak van wonen, zorg en pensioen over de drie problemen goed in kaart te brengen.

3.2 KREDIETVERLENING

Het (vermeende) probleem: loopt de kredietverlening in Nederland op dit moment spaak?
Door de opgeblazen balansen zouden banken hun cruciale rol als verschaffer van krediet aan bedrijven en huishoudens moeilijk kunnen vervullen (Bovenberg en Boot 2012). Vooral de grote hoeveelheid uitstaande hypotheken zou een probleem zijn, omdat het bijdraagt aan het financieringsgat van Nederlandse banken. Dit is het gat tussen wat Nederlandse banken binnenlands uitlenen en wat ze aan binnenlandse deposito's aantrekken. Hierdoor zijn banken afhankelijk van financiering via de kapitaalmarkt en/of interbancaire geldmarkt. Als deze markten opdrogen, kunnen banken door het financieringsgat problemen krijgen om zichzelf te financieren. Dan kan de kredietverlening in het nauw komen. Het is de vraag hoe groot de kans is dat markten opdrogen en in welke mate dit wordt opgevangen door de ECB. Daar kunnen gesecuritiseerde hypotheken nu immers worden ingezet als onderpand voor het verkrijgen van liquiditeit. Andere genoemde oorzaken voor mogelijke problemen bij de kredietverlening zijn het proces van balansverkorting of '*deleveraging*' bij banken en strengere regelgeving en hogere kapitaaleisen.

Indien de kredietverlening uit de pas loopt met de economische ontwikkeling en veel scherper afneemt dan de groei, dan is dit inderdaad een punt van zorg. Nieuwe rendabele investeringen komen dan onvoldoende van de grond, wat de economische groei negatief kan beïnvloeden. Cijfers van De Nederlandsche Bank (DNB) duiden echter op een groeiende kredietomvang van Nederlandse

financiële instellingen in Nederland, zowel voor bedrijven (2,9 procent jaar op jaar in oktober '12) als huishoudens (1,7 procent jaar op jaar in oktober '12). De kredietgroei aan bedrijven ligt nu op hetzelfde niveau als in januari 2004. In dat jaar groeide het BBP met 2,4 procent, terwijl het CPB voor 2012 uitgaat van een krimp van 0,5 procent. Gezien de economische groei lijkt de groei van bedrijfskredieten op dit moment dus niet erg laag. Ook de kredietgroei aan huishoudens biedt nog geen reden tot zorg: er is bij een dalende huizenprijs (16 procent nominaal ten opzichte van de piek in 2008) immers nog sprake van een groeiende kredietomvang.

Bovenstaande cijfers hebben betrekking op de kredietverlening op macroniveau. Het kan dus zo zijn dat in specifieke sectoren weldegelijk sprake is van kredietkrapte. Zo was er bij Rabobank, ING en ABN AMRO in het vierde kwartaal van 2011 sprake van een krimp in de verstrekte kredieten aan het MKB tot 250.000 euro (-3,1 procent jaar op jaar) en tot 3 miljoen euro (-0,5 procent jaar op jaar). Leningen tot 10 miljoen euro bleven gelijk (Stuurgroep Kredietverlening 2012). Deze krimp hoeft echter niet te duiden op een falende markt. Het *ECB lending survey* laat zien dat de acceptatiecriteria voor kredieten aan zowel huishoudens als bedrijven in Nederland zijn verscherpt, en wijst tevens op een afnemende vraag naar krediet (DNB 2012). Beide ontwikkelingen passen bij de huidige economische situatie: door onzekerheden zijn bedrijven minder geneigd om te investeren, terwijl banken na een grote crisis scherper zijn bij het verlenen van krediet.

Op basis van het bovenstaande concluderen we dat er op dit moment geen grote problemen spelen rond de kredietverlening. Dit wil echter niet zeggen dat er geen risico's zijn met het oog op de toekomst. Daarom is het goed de kredietverlening nauw te blijven monitoren. Dit gebeurt ook: DNB zal uiterlijk op 1 juni 2013 rapporteren over de kredietverleningssituatie in Nederland.

De voorgestelde oplossing: institutionele beleggers moeten hypotheken opkopen
Ondanks dat er nu geen sprake lijkt van een probleem, worden er toch oplossingen voorgesteld. In het kader van het integreren van wonen, zorg en pensioen wordt vooral gekeken naar manieren om het financieringsgat van banken te verkleinen door institutionele beleggers meer te laten investeren in hypotheken.

Dit is een interessante suggestie die tot stand kan komen zonder ingrijpen van de overheid. Het staat institutionele beleggers immers vrij om investeringen in hypotheken te doen en dit gebeurt ook al. Beleggers, waaronder pensioenfondsen, moeten deze investeringen echter alleen doen als dit in het belang van hun deelnemers is. De verhouding tussen risico en rendement moet dus voldoende aantrekkelijk zijn. Hierbij is de risicospreiding van beleggingen essentieel,

zowel qua type beleggingen als geografisch. Het is daarom niet verstandig om te veel te beleggen in één sector (huizenmarkt) en/of in één land (Nederland). Zeker niet als de deelnemers ook al via andere kanalen een financiële blootstelling hebben op de ontwikkelingen in die sector en dat land (veel pensioendeelnemers hebben een eigen huis). Pensioenfondsen belegden in 2009 voor circa 17 procent in Nederland (ca. 17 miljard), waarvan 10-15 procent is geïnvesteerd in de Nederlandse woningmarkt. Het is dus de vraag hoeveel ruimte pensioenfondsen hebben om binnen een optimaal beleggingsbeleid nog meer in hypotheken te investeren. Verantwoord meer investeren in hypotheken zal in elk geval onvoldoende zijn om het financieringsgat van banken (ca. 450 miljard, oftewel 3,5 keer de huidige investeringen in Nederland) te dichten.

Daarnaast is het vanuit de aanbodzijde nog maar de vraag of banken hun hypotheken wel willen verkopen voor de prijs die (buitenlandse) institutionele beleggers willen betalen. Banken willen gesecuritiseerde hypotheken (Residential Mortgage Backed Securities, RMBS) mogelijk graag zelf op de balans houden, omdat deze pakketjes hypotheken kunnen dienen als onderpand om te lenen bij de ECB. Hierdoor is de prikkel minder sterk om (pakketjes) hypotheken te verkopen aan pensioenfondsen. Indien het kredietrisico bij de bank blijft, kan het verkopen van een relatief goede portefeuille van gesecerutiseerde hypotheken er tevens toe leiden dat financiering zonder onderpand voor banken duurder wordt. De goede delen van de balans worden dan immers verkocht, waardoor markten of een onderpand of een grotere risicopremie willen voor het financieren van de rest van de balans.

Omdat het nog maar de vraag is of het voor fondsen aantrekkelijk is om hypotheken te kopen en of banken er baat bij hebben om hypotheken te verkopen, zou het stimuleren of verplichten van fondsen om meer te investeren in hypotheken zeer onverstandig zijn. Verplichting kent ook juridische problemen, omdat het niet in lijn is met Europese regelgeving (de IORP-richtlijn). Stimuleren (bijvoorbeeld via garanties) is risicovol voor de overheidsfinanciën en kan problemen opleveren met de Europese regels op het gebied van staatssteun.

Alternatieve oplossing: vergroot transparantie
Het feit dat er op dit moment geen grote problemen bij de kredietverlening zijn, wil niet zeggen dat er geen mogelijkheden zijn om de kredietverlening te verbeteren. Het vergroten van transparantie over verhandelde producten, bijvoorbeeld door standaardisatie, biedt investeerders meer zekerheid over de mogelijke risico's en rendementen. Hierdoor wordt het gemakkelijker om investeerders bij kredietverlening te betrekken. Zo ziet de Nederlandse accountantsbranche kansen om kleinere bedrijven te voorzien van een kredietrating, zoals dat ook in Duitsland en Oostenrijk gebeurt. Verder is op initiatief

van de overheid, in nauwe samenwerking met marktpartijen, het Standaard Bedrijfs Rapportage (SBR)-programma gestart. Doordat de beschikbaarheid en vergelijkbaarheid van bedrijfsinformatie hiermee verbetert, wordt het voor beleggers, waaronder mogelijk pensioenfondsen, eenvoudiger een goede risico-inschatting te maken. Tot slot is het Holland Financial Centre (HFC) bezig om te kijken hoe RMBS gestandaardiseerd kan worden, zodat het aantrekkelijker wordt om hierin te beleggen.

3.3 FLEXIBELER INZETTEN VAN OPGEBOUWD VERMOGEN

Het (vermeende) probleem: is de vermogensopbouw van Nederlanders te inflexibel?
Een groot deel van het vermogen van Nederlandse huishoudens is niet liquide. Grofweg 75 procent is belegd in huizen en pensioenen (CPB 2012). Beide worden fiscaal gefaciliteerd. Er zijn twee ontwikkelingen gaande die kunnen leiden tot een toenemende behoefte aan flexibiliteit.

De eerste ontwikkeling is de dalende huizenprijs in combinatie met grote hypotheekschulden. Hierdoor lopen vooral jonge huishoudens het risico om met restschulden te worden geconfronteerd, bijvoorbeeld als zij door een onverwachte schok, zoals ontslag, arbeidsongeschiktheid of echtscheiding, in betalingsproblemen komen. Een tweede ontwikkeling betreft de toenemende eigen betalingen in de zorg. Het flexibiliseren van vermogens kan huishoudens in staat stellen om de gevolgen van deze ontwikkelingen beter op te vangen.

De voorgestelde oplossing: het pensioen en vermogen in de eigen woning flexibeler inzetbaar maken
Om de vermogensopbouw flexibeler te maken zijn er voorstellen om vermogen vrij te spelen of vermogen van het ene naar het andere potje te schuiven: geld gaat van het pensioen naar de eigen woning of juist van de eigen woning naar het pensioen of de zorg. Dit schuiven tussen potjes is echter geenszins eenvoudig en heeft negatieve bijeffecten.

Bij het inzetten van pensioenvermogen voor de eigen woning is het ten eerste onduidelijk of het voorstel (jonge) huishoudens echt helpt bij de financiering of aflossing van de eigen woning. Een versimpeld rekensommetje laat zien dat het effect beperkt is. Voor een modaal inkomen (33.000 euro) met een werkgever die 18 procent premie betaalt wordt ongeveer 3.600 euro premie per jaar opgebouwd (pensioengevend loon is ongeveer 20.000). Na 5 jaar pensioenopbouw is er dan bij een verondersteld rendement van 4 procent iets meer dan 20.000 euro opgebouwd. Vanwege de doorsneepremie (zie hieronder) zijn de opgebouwde rechten minder dan dit bedrag, maar dat laten we voor het gemak buiten beschouwing. Bij uitkering moet er belasting worden

betaald, uitgaande van een marginaal tarief van 40% blijft er een ruime 12.000 euro over voor aflossing of aanschaf van de eigen woning. Om huishoudens en banken financieel minder kwetsbaar te maken moet dit geld tot lagere hypotheekschulden leiden. Wanneer het leidt tot de aanschaf van duurdere huizen blijft een positief effect achterwege.

Een flexibele inzet van pensioenvermogen zet tevens het huidige pensioenstelsel onder druk. Dit stelsel steekt zo in elkaar, dat de premie die iemand in een specifiek jaar betaalt, zich niet een-op-een verhoudt met de aanspraak die hij daarvoor opbouwt. Jongeren betalen meer en ouderen minder. Over de levensloop middelt dat uit, mits deelnemers hun hele leven in hetzelfde pensioenfonds blijven en het deelnemersbestand homogeen is. Wanneer jongeren ervoor kunnen kiezen pensioenvermogen in te zetten voor de eigen woning, zullen jongeren vanwege deze systematiek eerder voor een opt-out kiezen en individueel gaan sparen via aflossing. Hoe moet een fonds het resulterende financieringsgat dichten? Daarnaast zullen deelnemers vooral in slechte tijden het pensioenvermogen willen opnemen. Dit zal het herstel voor het fonds bemoeilijken.

Tot slot is relevant dat alleen voor mensen die een woning willen kopen, een extra mogelijkheid ontstaat voor aanwending van het pensioenvermogen. Mensen die het pensioenvermogen voor iets anders willen gebruiken (scholing, starten van een onderneming) krijgen deze mogelijkheid niet. In feite is het dus een voorstel voor het stimuleren van het eigen woning bezit.

Bij het inzetten van pensioenvermogen voor zorguitgaven gelden vergelijkbare argumenten. Ook dit kan keuzeverstorend werken en zet het huidige pensioenstelsel onder druk.

Naast voorstellen voor het gebruik van pensioenvermogen voor het eigen huis of de zorg, bestaan er ook voorstellen om juist vermogen in de eigen woning vrij te maken voor zorguitgaven of als aanvulling op het pensioen. Er zijn verschillende producten (omkeerhypotheken, sales and rent back constructies) die het mogelijk maken om het vermogen in de eigen woning te gelde te maken. De markt is echter (nog) erg klein, waarschijnlijk omdat er onder de huidige omstandigheden (relatief goed pensioen) nog weinig behoefte is aan deze producten.

Dit kan in de toekomst natuurlijk veranderen. Het te gelde maken van de eigen woning is echter ook relatief duur. Dit komt omdat de aanbieder, afhankelijk van de vormgeving en het type product, zich moet indekken tegen het woningmarktrisico (omkeerhypotheek) en het langleven risico (sales and rent back constructies). Hierbij spelen twee vormen van marktfalen een rol.

Bij het woningmarktrisico bestaat er een kans op moreel gevaar: zodra mensen de woning hebben verkocht zullen zij mogelijk minder onderhoud aan de woning laten doen. Bij het langlevenrisico ontstaat er mogelijk averechtse selectie: vooral mensen die denken nog lang te leven zullen deze producten kopen. Vanwege deze risico's is het over het algemeen alleen mogelijk om een deel van de overwaarde, het verschil tussen schuld en de waarde van het huis, te liquideren. Ook kunnen de kosten van omkeerhypotheken en 'sales and rent back constructies' niet transparant zijn met voor de consument moeilijk te doorgronden kosten en onevenredig hoge prijzen tot gevolg.

Het feit dat we bij het te gelde maken van de eigen woning te maken hebben met een aantal klassieke vormen van marktfalen neemt niet weg dat deze route aanknopingspunten biedt om meer liquide vermogen ter beschikking te hebben op de oude dag. Deze optie dient daarom verder verkend te worden. De Taskforce Verzilveren, een initiatief van de Vereniging Eigen Huis waarin het ministerie van Wonen en Rijksdienst participeert, gaat hier mee aan de slag.

Alternatieve oplossing: vergroot vrije besparingen
De meest directe route om vermogens te flexibiliseren is het verlagen van de verplichte besparingen. Dat kan direct door de pensioenambitie te verlagen of indirect door een beperking van de fiscale facilitering van het pensioen. De voorstellen in het Regeerakkoord benutten deze route. De jaarlijkse fiscaal gefaciliteerde pensioenopbouw zal worden verlaagd en voor inkomens hoger dan 100.000 euro kan geen fiscaal gefaciliteerd pensioen meer worden opgebouwd. Op deze wijze wordt de vormgeving van het pensioenstelsel niet onder druk gezet. Het geld dat vrij komt, kan tevens naar wens worden besteed of bespaard. Zo worden de keuzes van mensen niet verstoord. Ook ontstaat er meer ruimte om liquide vermogen op te bouwen om onverwachte schokken op te vangen. De ruimte voor vrije bestedingen is op dit moment erg beperkt. Volgens het CPB (2012) is de individuele spaarquote sinds 2002 negatief, terwijl de collectieve (pensioen)besparingen in 2012 een kleine 8 procent van het beschikbare inkomen in beslag nemen.

Er is uiteraard sprake van een afruil tussen het bieden van meer flexibiliteit door meer vrije besparingen enerzijds en mogelijke kortzichtigheid bij burgers (ondersparen) anderzijds. Het risico op ondersparen lijkt echter beperkt, omdat Nederlanders al veel vermogen opbouwen in de eigen woning en daarnaast gemiddeld een hoog pensioen hebben. Dat pleit ervoor meer ruimte te bieden voor vrije besparingen.

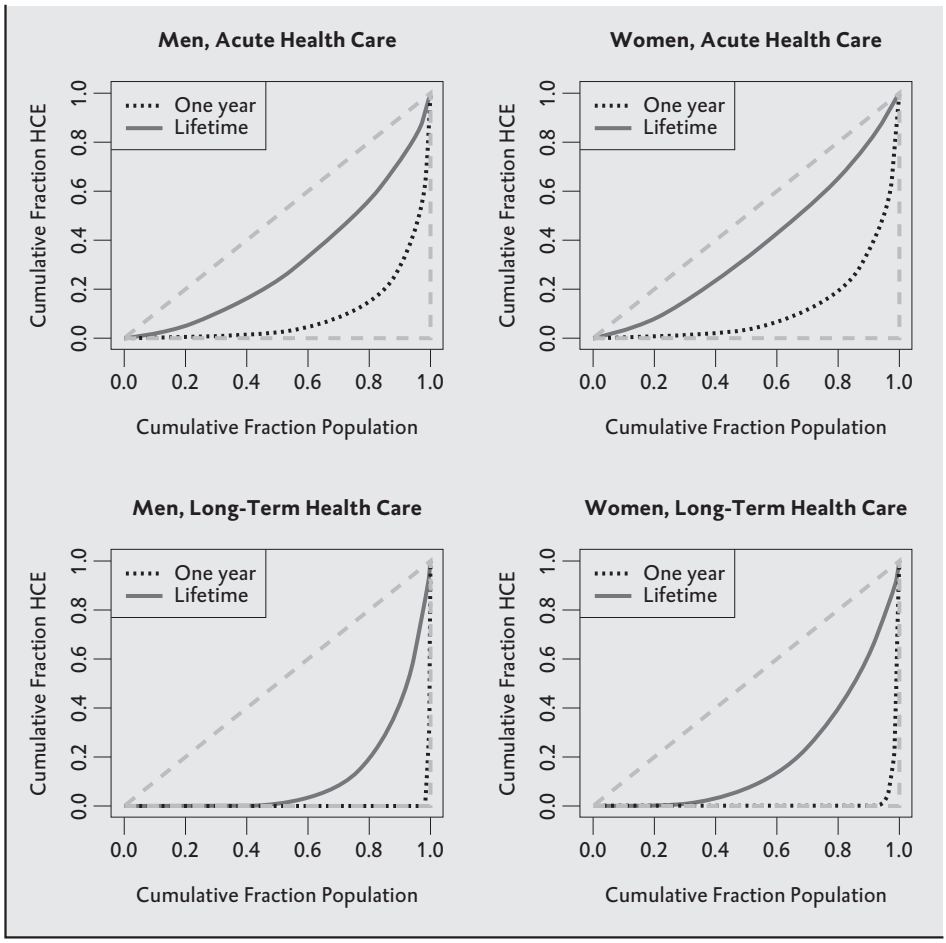
3.4 NAAR HOUDBARE ZORGUITGAVEN

Het (vermeende) probleem: groeien de zorguitgaven in Nederland te hard?
De zorguitgaven groeien veel sneller dan de welvaart. Dit is niet altijd het geval geweest, van 1980 tot 2000 hield de groei grofweg gelijke tred met de welvaart. Gegeven het verplichte karakter van de collectieve verzekering is de forse stijging sinds 2000 problematisch. Door de sterke groei van de uitgaven stijgen de lasten. Dit remt de economische groei. Daarnaast komen andere collectieve uitgaven, zoals onderwijs, onder druk te staan. Naar de toekomst toe is deze stijging onhoudbaar. Een gezin van tweeverdieners met anderhalf keer een modaal inkomen zou bij voortzetting van de huidige trend in 2040 de helft van zijn inkomen verplicht afdragen aan zorgpremies. Hier kan een tegenwicht aan worden geboden door de collectieve aanspraken in te perken. Dit kan door het private aandeel te vergroten door het pakket aan verzekerde zorg te verkleinen of door de eigen betalingen te verhogen. Daarnaast kan de doelmatigheid van de zorg worden versterkt.

De voorgestelde oplossing: Zorgsparen
Hoewel er sprake is van een duidelijk probleem, bestaat over de oplossingen veel verschil van inzicht. In discussies over het integreren van wonen, zorg en pensioen wordt zorgsparen veelvuldig genoemd als oplossing. Het is alleen niet altijd duidelijk wat daaronder wordt verstaan. Zorgsparen kent namelijk veel vormen; individueel of collectief, verplicht of vrijwillig en kan voor langdurige of curatieve zorg worden ingezet. Voor de discussie is het goed een onderscheid te maken tussen extra sparen voor zorg en het benutten van bestaande vermogens (pensioen en eigen woning) en daarbij te analyseren voor welk type zorg deze varianten geschikt zijn.

De scheefheid van de lifetime zorguitgaven is bepalend voor het nut van sparen voor zorg (zie figuur 3.2). Een schevere verdeling van zorgkosten betekent een grotere kans op een mismatch, verzekeren is dan een meer aangewezen instrument. Voor hoge uitgaven met een kleine kans is de Lorenz-curve krommer, dat wil zeggen dat een groter deel van de uitgaven door een kleinere groep wordt veroorzaakt. Het risico is dan groter dat een groot deel van de bevolking meer spaart dan noodzakelijk en het is moeilijk om genoeg te sparen in het geval de hoge uitgaven daadwerkelijk optreden. Onderzoek door het RIVM, een extensie van Wong (2011), wijst uit dat de Lorenz-curve krommer is voor de ouderenzorg (long term health care genoemd in figuur 3.2) dan voor de curatieve zorg.

Figuur 3.2 De Lorenz-curve van de lifetime zorguitgaven



Bron: Extensie van Wong (2011).

Deze voorlopige resultaten suggereren dat extra sparen lastiger is voor ouderenzorg dan voor curatieve zorg. Verzekeren is hier een beter instrument. Bij de curatieve zorg biedt sparen op het eerste gezicht wel mogelijkheden. Indien op specifieke onderdelen uitgaven aan ouderenzorg gelijkmatiger verdeeld zijn dan voor de ouderenzorg in het algemeen, dan kan zorgsparen weer aantrekkelijker worden dan verzekeren. De inzet van bestaande vermogens ligt daarbij meer voor de hand dan extra spaargeld op zij zetten. Het moment van de levensloop waarin deze kosten zich concentreren pleit hiervoor. Ouderen hebben vaak een flink vermogen in het eigen huis dat niet voor andere doeleinden wordt aangesproken. Bij de curatieve zorg ligt dit minder voor de hand, omdat zorgkosten vaak eerder optreden en er op jongere leef-

tijd minder vermogen is opgebouwd (soms zelfs negatief vermogen) dat voor zorg kan worden aangewend.

Zowel extra sparen (curatief) als het gebruiken van bestaande vermogens (ouderenzorg) helpt overigens alleen bij het drukken van de zorguitgaven als zij worden gecombineerd met het vergroten van de eigen betalingen of het verkleinen van het collectief verzekerde pakket. De vraag die moet worden beantwoord is in hoeverre zorgsparen nuttig is als flankerend beleid.

Oplossing voor de cure: extra zorgsparen
Wanneer er wordt gekozen voor extra sparen dan kan dat verplicht of vrijwillig, en collectief of individueel. Verplicht individueel zorgsparen biedt de meeste mogelijkheden om het probleem van de stijgende zorguitgaven aan te pakken. Hierbij ontstaat namelijk voor iedereen de prikkel om onnodig zorggebruik te mijden. Bij vrijwillig sparen bestaat het risico dat de groep mensen die zou moeten sparen dit niet doet, waardoor zij alsnog onvoldoende middelen hebben om een grotere eigen bijdrage te financieren. Bij collectieve vormen ontbreekt de rem op de eigen zorguitgaven. Deze nadelen zijn niet aan de orde bij verplicht individueel zorgsparen. Mensen leggen elk jaar een beetje in, waarna na een aantal jaar een eenmalige grote zorguitgave kan worden opgevangen die te groot zou zijn om uit het betreffende jaarinkomen te betalen. De extra spaarpot biedt een buffer voor onvoorziene zorguitgaven die uit eigen zak betaald moet worden. Het is een vorm van vooruitziende gespreide betaling. Door het vooruitziende karakter, kan ook een beroep worden gedaan op mensen die vroeger een hoog inkomen hadden maar daarna een inkomensval hebben meegemaakt. Doordat het gaat om een individuele spaarpot waar je boven een bepaald bedrag niet meer hoeft in te leggen en waarbij de spaarpot uiteindelijk ook eigendom is, ontstaat bovendien een rem op de zorguitgaven. Om anticiperend gedrag te voorkomen kan een ongebruikt restant van de spaarpot na overlijden onderdeel van de erfenis worden.

Toch is het maar de vraag of verplicht individueel zorgsparen een goed idee is. Ten eerste is het onduidelijk voor hoeveel mensen zorgsparen nu daadwerkelijk nuttig is. Het biedt geen oplossing voor de lage inkomens die moeite hebben om geld opzij te leggen, ook voor zorgsparen. Ook voor hogere inkomens is het vangnet nutteloos: zij kunnen hogere eigen betalingen opvangen uit het inkomen. Het vangnet is van waarde voor de groep mensen die meer private betalingen voor de zorg niet uit hun jaarinkomen of opgebouwde vermogens kan financieren, maar dit wel kan betalen door over een aantal jaren een spaarpotje te vullen. Hiermee tekent zich een specifieke groep af waarvoor zorgsparen meerwaarde heeft. Des te kleiner deze groep is des te minder zin het heeft om hier een nieuw spaarsysteem voor op te tuigen. Om te bepalen hoe groot deze tussengroep is, is nader onderzoek nodig.

Een ander nadeel van zorgsparen is dat het afwegingsproces van de verzekerde om consumptiegoederen of zorg te consumeren wordt verstoord. Wanneer er geld op de zorgspaarrekening staat, dan kan een consument dat geld niet besteden aan andere doeleinden (Douven et al. 2012). Er wordt met andere woorden naast het vermogen in de eigen woning en het pensioen nog meer illiquide vermogen opgebouwd. Hierdoor wordt het lastiger om schokken, zoals ontslag of arbeidsongeschiktheid, op te vangen. Er is dus een afruil russen het oplossen van het tweede probleem (de inflexibele vermogensopbouw) en het derde probleem (de oplopende zorguitgaven).

Alternatief: verhogen van eigen bijdragen met een gerichter vangnet
Gezien de bovengenoemde nadelen is het verhogen van de eigen bijdragen en/of het verkleinen van het verzekerde pakket zonder flankerend beleid een eenvoudigere oplossing. Zo ontstaat een prikkel onnodig zorggebruik te remmen. De verhoging van het eigen risico en private betalingen in het lenteakkoord, waarmee Nederland qua niveau van eigen bijdragen in de Europese middenmoot terecht is gekomen, laat zien dat er politiek en maatschappelijk draagvlak is voor een groter privaat aandeel in de zorgrekening. De allerlaagste inkomens kunnen hierbij via de bijzondere bijstand worden ondersteund zonder dat een grote groep een onnodige extra buffer opbouwt.

Oplossing voor de langdurige zorg: bestaande vermogens aanwenden voor de ouderenzorg
Bij het aanwenden van pensioenvermogen voor zorguitgaven spelen dezelfde problemen rond de solidariteit binnen het stelsel zoals beschreven bij het flexibiliseren van vermogens. Dit is daarom geen reële optie. De eigen woning biedt meer perspectief als mogelijke financieringsbron voor de langdurige ouderenzorg. Het te gelde maken van de eigen woning geeft op zichzelf echter geen prikkel om de zorgkosten te drukken (remgeld). Dit verandert op het moment dat eigen woningbezitters meer moeten bijdragen. Dit kan door de eigen bijdrage voor de langdurige ouderenzorg te bepalen aan de hand van een vermogenstoets, waarin de eigen woning wordt meegenomen. Op deze manier worden huurders en kopers ook gelijk aangeslagen.

Oudere woningbezitters kunnen de hogere eigen bijdrage betalen uit hun (pensioen)inkomsten. Indien dit ontoereikend is, kan de eigen woning worden aangewend. Dit kan bijvoorbeeld door gebruik te maken van een omkeerhypotheek. Met deze inkomsten kan de eigen bijdrage aan de ouderenzorg dan gefinancierd worden. Omdat er marktfalens verbonden zijn aan omkeerhypotheken kan de overheid ook besluiten om zelf een lening te geven aan een zorgbehoevende huiseigenaar. De eigenaar van de woning betaalt dan geen eigen bijdrage voor de zorg, maar bouwt een lening op waarover ook

rente wordt betaald. De eigen woning dient als onderpand voor deze lening. De schuld kan na overlijden worden voldaan uit de opbrengst van de woning of het grondbezit. Is er een overlevende partner of zijn er thuiswonende kinderen, dan kan de overheid deze afbetaling uitstellen, zodat er geen gedwongen woningverkoop hoeft plaats te vinden. Een dergelijk model bestaat op dit moment al in Ierland. Een risico is dat woningbezitters de eigen woning al te gelde maken voor zij zorg nodig hebben en dit vermogen proberen over te dragen aan hun kinderen. Dit is echter het risico bij elke vermogenstoets.

Er zijn ook bij deze optie enkele aandachtspunten. Ten eerste heeft ruim een derde van de Nederlandse bevolking geen eigen woning, hier ontstaat dus geen extra remgeld. Ten tweede kan door het meenemen van de eigen woning in een vermogenstoets de eigen bijdrage voor de ouderenzorg voor de huidige ouderen in één keer fors stijgen.

3.5 CONCLUSIE

De talrijke mogelijkheden om de domeinen wonen- zorg- pensioenen te integreren kunnen zonder een heldere probleemstelling leiden tot een warrig debat. Het is daarom van belang om te ontrafelen welk probleem we nu precies willen oplossen.

In dit essay worden drie (gepercipieerde) problemen geïdentificeerd: een suboptimale kredietverlening, een inflexibele vermogensopbouw van huishoudens en de sterk oplopende zorgkosten. Voor zover sprake is van deze 'problemen' bieden combinaties van wonen, zorg en pensioen mogelijke oplossingen. Veel oplossingen hebben echter negatieve bijeffecten. Zo is het niet verstandig als Nederlandse pensioenfondsen (te) veel hypotheken opkopen of (te) veel in Nederland investeren en zet het flexibiliseren van het pensioen het huidige systeem onder druk.

Er zijn echter ook alternatieven die aanknopingspunten bieden. Hierbij moet zorgvuldig worden afgewogen welke vormgeving 'the biggest bang for the buck' geeft. Op het gebied van kredietverlening kan de transparantie bijvoorbeeld worden vergroot middels standaardisatie. Om vermogens flexibeler te maken kunnen we meer vrije besparingen stimuleren, bijvoorbeeld door de pensioenambitie te herzien. Ook kan de eigen woning worden meegenomen in een vermogenstoets voor de langdurige ouderenzorg of kan nagedacht worden over een meer specifiek vangnet voor de allerlaagste inkomens bij een verdere verhoging van het eigen risico vanuit de bijzondere bijstand.

Samenvattend moet het debat niet vertrekken vanuit het startpunt dat het combineren van wonen, zorg en pensioen een oplossing is. Het is verstandi-

ger om te kijken wat alle mogelijke oplossingen zijn voor de geïdentificeerde problemen. Soms is een integrale oplossing uiteindelijk erger dan de kwaal en zijn er elegantere alternatieven die veel directer tegemoet komen aan het probleem.

LITERATUUR

Boot, A. en L. Bovenberg (2012) 'Hevel hypotheken over van banken naar overheid', *Me Judice* 25 april.

Centraal Planbureau (CPB) (2012) *Macro-economische Verkenning 2013*, Tabel 5 consumptie, inkomen en vermogen van huishouden van 1970 tot 2013, 18 september.

De Nederlandsche Bank (DNB) (2012) *Statistische Nieuwsbericht, Kredietenquête: banken verwachten dalende vraag*, 1 februari.

Douven, R.M.H., R.J.M. Mocking en A. Wong (2012) 'Reactie op zorgsparen reduceert zorgkosten', *Economische Statistische Berichten*, 26 oktober.

Stuurgroep Kredietverlening (2012) *Kredietverlening aan het MKB*, 2 mei.

Wong, A. (2011) 'Interpersonal variation in lifetime health care expenditures', blz. 213-234 in A. Wong *Describing, explaining and predicting health care expenditures with statistical methods*, Proefschrift Universiteit van Tilburg.

4 ENKELE MACRO-ECONOMISCHE BEDENKINGEN OMTRENT WONEN, ZORG EN PENSIOENEN

M. Amand[1]

4.1 INLEIDING EN CONCLUSIES

De effecten van de vergrijzing op de overheidsfinanciën zijn veelal al bekend.[2] Door de stijging van de ratio ouderen/werkenden is het huidige pad onhoudbaar. De inkomsten stijgen amper, in tegenstelling tot kosten van de AOW en de zorg: er zijn straks *meer* ouderen (demografie), die elk *meer* zorg zullen behoeven (technische vooruitgang), en dit mogelijk tegen een *hogere* prijs per eenheid (doordat de bruto loonkosten sneller stijgen dan het BBP). Tegelijkertijd is er veel vermogen voorhanden in de huizen van de babyboomgeneratie. Tegen deze achtergrond rijst de vraag in hoeverre er meer gespaard moet worden om het pensioen en de zorgkosten van deze generatie op te vangen, en in hoeverre hun eigen-woningvermogen hiervoor beter benut kan worden.

Zulke hervormingen blijven echter niet zonder effect op macro-economisch niveau. In deze bijdrage worden de macro-economische consequenties geschetst van mogelijke hervormingen op het gebied van wonen, zorg en pensioenen[3]. De conclusies zijn als volgt:

- De hoofdvraag is niet die van risicodeling maar die van kostendeling. Hoe vangen we de klap van de vergrijzing het beste op?
- Sparen ('consumptie naar de toekomst schuiven') is op macro-niveau moeilijk, zo niet onmogelijk. Zo betekent het groeiende aantal ouderen (verkopers van activa) en het dalende aantal werkenden (kopers) een daling in de prijs van financiële en reële activa op het moment dat deze verzilverd worden om de pensioenen en zorgkosten af te dekken.
- Er is weinig te verwachten van investeringen in andere landen, die aan dezelfde vergrijzingseffecten onderhevig zijn.
- Zo rijst de vraag wat de uiteindelijke waarde zal zijn van het opgebouwd Nederlands vermogen, zowel in het binnenland als in het buitenland (het 'Chinaprobleem': wat krijgen wij eigenlijk terug voor ons handelsoverschot?). Nog meer sparen zal, gezien de lage komende rendementen, maar weinig soelaas bieden.
- Via de overheidsschuld valt er nog te schuiven met kosten tussen generaties. De vraag is alleen tegen welke prijs. Een AAA-status zou in de toekomst heel waardevol kunnen blijken.
- Ook de economische groei komt mogelijk in het geding met de vergrijzing. Kapitaalmarkten worden kortzichtiger en meer risicomijdend door het groeiende gewicht van ouderen op deze markten. Zo stijgen de risicopremie en de liquiditeitspremie. Voor zover technologische vooruitgang voortkomt uit risicovolle langetermijninvesteringen (endogene groeitheo-

rie) heeft dit een neerwaarts effect op het aantal innovaties dat financiering krijgt, en dus een neerwaarts effect op de (geaggregeerde) productiviteitsgroei.
- Het eigen-woningvermogen wordt vandaag vooral geërfd, en niet 'opgegeten' door de ouderen zelf. Wil men dit vermogen gebruiken, om de zorgkosten te betalen bijvoorbeeld, is dit dus geen verlies voor de ouderen maar voor hun erfgenamen. Kortom, het liquide maken van huizen is indirect een belasting op erfenissen. Dit is economisch gezien op zich niet erg - belastingen op erfenissen zijn erg efficiënt -, maar moet wel meegenomen worden bij berekeningen van welke generatie welke kosten draagt.
- Het vervroegd liquide maken van de huizen zal nog meer neerwaartse druk uitoefenen op de huizenprijzen, die er toch al niet rooskleurig voorstaan. Zo rijst - weer - de vraag hoeveel eigen-woningvermogen er nu echt voorhanden is.
- Er moet goed naar de vermogensverdeling gekeken worden bij kwantitatieve modellen. Deze verdeling is vermoedelijk heel scheef. Als dat zo is, zal er erg veel intragenerationele herverdeling nodig zijn om het vermogen van de babyboomgeneratie te kunnen gebruiken om haar zorgkosten en pensioenen af te dekken.

4.2 SPAREN, VERZEKEREN EN HERVERDELEN

Allereerst een belangrijke afbakening van deze bijdrage. Drie elementen kenmerken zowel een pensioenregeling als een zorgstelsel: er wordt gespaard (pensioenfondsen, mogelijk zorgsparen), er wordt verzekerd (langlevenrisico, zorgkosten) en er wordt herverdeeld (niet-proportionele premies, tegemoetkomingen en premiesubsidies). Dit essay kijkt alleen naar het spaaraspect.

Vanuit macro-economisch oogpunt doet herverdeling er niet toe, behalve via welvaartsverlies (*deadweight loss*). Dit staat niet centraal in dit essay en wordt terzijde gelaten, met een belangrijke kanttekening. Door de groeiende internationalisering, vooral van de hoger opgeleiden, wordt hoog gekwalificeerde arbeid steeds mobieler. Op deze internationale markt voor talent wordt geconcurreerd op netto inkomen. Dit betekent dat er een bovengrens is aan hoeveel herverdeling mogelijk is, en deze grens zal dalen in de toekomst, mogelijk tot onder het huidige niveau van herverdeling. Het is nog onduidelijk wat de consequenties van de internationalisering zijn voor de financiële en politieke houdbaarheid van de huidige structuur van de overheidsfinanciën.

In principe valt op macro-economisch niveau ook het verzekeringselement weg, via de wet van grote getallen.[4] Er is hier geen fundamenteel verschil tussen *cure* (zorg gericht op genezing) en *care* (zorg gericht op verzorging); beide zijn in principe verzekerbaar.[5] Het feit dat de gemiddelde *care*-kosten sterk

stijgen met de leeftijd is geen onoverkomelijke hindernis. Iedereen die nu jong is wordt immers ooit oud - dit is de basis voor elk omslagstelsel. Helaas is deze leeftijdsafhankelijkheid van kosten slechts irrelevant in een economie zonder geboortegolven. Door de vergrijzing - de groeiende ratio ouderen/ werkenden - stijgen de geaggregeerde kosten van het zorgstelsel (privaat en publiek) en de AOW. Dit betekent dat de gemiddelde premie die een werkende betaalt in een omslagstelsel (AOW en zorg) niet evenredig is met de beloofde uitkeringen en verzekeringen, maar veel meer met zijn plek in de generatiepiramide. Wie het geluk heeft deel uit te maken van een grote generatie betaalt weinig premie, want er zijn op dat moment weinig ouderen. Wie deel uitmaakt van een kleine generatie heeft pech en betaalt veel premie. Te veel belastingen en quasi-belastingen (premies) zijn echter politiek onhoudbaar en economisch te verstorend. En zo ontstaat dan het idee van pensioen- en zorgsparen.

Dit neemt niet weg dat verzekeren tegen alle komende zorgkosten gezien de scheve kansverdeling wenselijk blijft voor zover micro-economisch verantwoord. De hamvraag van de vergrijzing is dus niet de vraag van intra- of intergenerationele risicodeling, maar die van de kostendeling en houdbaarheid van publiek gestuurde financiën (overheidsfinanciën plus verplichte stelsels). Simpel uitgedrukt: we weten dat de essentiële behoeftes (zorg, consumptie) van de niet-werkende generatie in totaal en relatief tot de rest van de bevolking zullen stijgen. Een collectieve regeling blijft echter grotendeels noodzakelijk. Hoe gaan we deze kosten opvangen en wie zal ze dragen?

4.3 SPAREN EN RENDEMENT VANUIT EEN MACRO-ECONOMISCH OOGPUNT

Sparen lijkt de meest voor de hand liggende oplossing. Vanuit een micro-economisch perspectief is het 'schuiven door de tijd' met consumptie eenvoudig: men koopt activa in tijden dat men meer verdient dan verbruikt, en verkoopt deze activa weer wanneer nodig. Indien de voorspelling is dat er in de toekomst meer uitgegeven zal moeten worden door bijvoorbeeld stijgende zorgkosten, moeten mensen gewoon nu meer sparen om later genoeg vermogen te hebben. De onderliggende aanname is dat er nu en straks een markt is waar activa gekocht en verkocht kunnen worden, dus dat er altijd marktdeelnemers zijn om precies de omgekeerde transacties af te sluiten.

Maar op macro-economisch niveau kan er zo niet met consumptie geschoven worden. Activa zijn slechts papieren eigendomsbewijzen die op geaggregeerd niveau niet tot meer consumptiegoederen kunnen leiden. Wat vandaag geproduceerd wordt, wordt ook vandaag verbruikt, alleen niet noodzakelijk door de oorspronkelijk eigenaar van de productiefactor (arbeid of kapitaal). Wie spaart (activa koopt) verbruikt minder dan hij pro-

duceert. Wie leent (of ontspaart) verbruikt meer. Maar het evenwicht op de financiële markten eist dat de waarde van verkochte activa gelijk is aan de waarde van gekochte activa.

4.4 EEN SIMPEL MODEL

De conclusie is dat een gesloten economie met een vast aantal activa niet collectief kan sparen. Er kan onderling gehandeld worden, maar in totaal wordt er elk jaar geconsumeerd wat er geproduceerd wordt. Met een stabiel groeiende bevolking is dit geen probleem. De ouderen van nu verkopen hun activa aan de werkenden van nu, die deze over een generatie weer doorverkopen aan de dan werkenden. Pensioenfondsen (en collectief zorgsparen) kunnen goed functioneren in deze context.

Wat gebeurt er tijdens de vergrijzing? De ratio verkopers (ouderen) / kopers (werkenden) stijgt. Omdat de verkopers een lage prijselasticiteit hebben - ze moeten wel verkopen om te kunnen verbruiken - betekent dit dat de prijs van activa zal dalen. De ouderen kunnen hun besparingen maar moeilijk verzilveren omdat er te weinig kopers zijn. Dit is - heel beknopt - de achterliggende reden voor de theorie van de *asset meltdown*.[6]

In dit denkkader lijkt meer sparen geen veelbelovende oplossing. Want wat gebeurt er als nog meer gespaard wordt? Veel op financieel gebied, maar reëel bijna niets. Hoe meer men spaart, hoe sterker het effect van de *asset slump*. De prijzen van de huidige activa stijgen want er is meer vraag, en de prijzen op het moment van verzilvering dalen want er is meer aanbod. Zo lijkt het wel dat er meer gespaard wordt want mensen vergaren immers meer en duurdere papieren eigendomsbewijzen, maar als het puntje bij het paaltje komt en de activa worden verkocht, is dat tegen nog lagere prijzen. Door meer te sparen leg je geen grotere claim op de toekomstige productie en wordt er ook niet meer geproduceerd, waar het uiteindelijk om gaat.

4.5 NAAR MEER REALISME

Dus (meer) sparen is niet de oplossing om de vergrijzingslasten op te vangen? Er zijn behoorlijk wat kanttekeningen te plaatsen bij deze conclusie, die gebouwd is op zeer sterke aannames: een gesloten economie met een vast aantal activa. Nederland is zeker geen gesloten economie, er kunnen wel degelijk nieuwe activa gecreëerd worden (reële investeringen) en de overheid kan via (toekomstige) belastingen een rol spelen. Waarom dan deze verhandeling? Omdat deze drie bedenkingen de conclusie - 'meer sparen werkt niet' - weliswaar afzwakken maar niet teniet doen.

4.5.1 INTERNATIONALE INVESTERINGEN

Een economie kan *wel* 'macro-economisch sparen' door in het buitenland vermogens op te bouwen. Dit is ook wat Nederland doet, het spiegelbeeld van de handelsoverschotten. Zou Nederland als enige land vergrijzen, dan zou dit een elegante oplossing zijn. Maar de vergrijzing is een internationaal probleem. Ook de rest van Europa, China en Japan zien een (soms nog sterkere) vergrijzing aankomen. Deze landen wacht dus dezelfde *asset slump*, of wellicht nog erger (*default*). Met de VS gaat het demografisch iets beter, met name dankzij immigratie[7], maar de meeste regio's met een gunstige demografie - het Midden-Oosten, Afrika, Zuid-Amerika, India - hebben niet genoeg activa om de vraag van de vergrijzende economieën te voldoen. De conclusie is dat internationalisering van het Nederlands vermogen maar weinig verlichting zal bieden.

4.5.2 REËLE INVESTERINGEN

Een tweede manier om 'macro-economisch te sparen' is een deel van de productie van vandaag te gebruiken om ervoor te zorgen dat er in de toekomst meer geproduceerd wordt; kortom, door te investeren. Als het werkelijk lukt om meer te produceren dan nu wordt voorspeld, komt er linksom (via hogere activaprijzen in de toekomst) of rechtsom (via meer ruimte in de overheidsfinanciën) meer vrij voor de zorg en de pensioenen. In principe kan groei bevorderd worden op drie manieren: meer kapitaal, betere arbeid en een hogere productiviteitsgroei. Sinds de econoom Solow weten we dat investeren in kapitaal geen bron kan zijn van blijvend hogere groei. Investeren in arbeid en productiviteit is theoretisch zuiver en aantrekkelijk, maar praktisch heel moeilijk en riskant. De wetenschap op dit gebied staat nog in de kinderschoenen; we weten nog niet goed hoe het moet. Investeren in onderwijs, innovatie en ondernemerschap klinkt mooi maar lijkt voorlopig niet de oplossing om de vergrijzingskosten op te vangen. Het risico is dat er veel geld en tijd verspild wordt in beleid dat met wijsheid achteraf onvruchtbaar blijkt te zijn.[8]

4.5.3 OVERHEIDSSCHULD

Via de overheidsschuld kan er tussen generaties geschoven worden met lasten, zoals ook het CPB (2010) aangeeft.[9] Men zou in de toekomst meer schuld kunnen uitgeven om pensioenen en zorg te betalen. Zo worden de kosten niet slechts gedeeld tussen de babyboomers en hun directe opvolgers, maar kunnen ook latere generaties erbij betrokken worden. De vraag is alleen tegen welke prijs. Om precies dezelfde redenen als bij de *asset slump* het geval is, zal het moeilijk (d.w.z. duur) zijn om extra staatsschuld uit te geven in een tijd dat er vooral ontspaard wordt en er niet veel vraag is naar activa. Hoe eerlijk is het om een beetje meer consumptie bij elkaar te sprokkelen voor zorg en pensioenen

tegen hele hoge kosten voor de toekomstige generaties? Omdat de hogere rente drukt op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën zal het - eerlijk of niet - sowieso moeilijk zijn om al te veel op te halen via dit kanaal. Maar enige speling is er wel, en in dit kader zou het behoud van de AAA-status van Nederland erg waardevol kunnen blijken.

4.6 CONCLUSIE

Meer sparen om de hoger dan verwachte kosten van de vergrijzing op te vangen lijkt een eenvoudige oplossing. Het is echter moeilijk om 'macro-economisch te sparen'. Dit betekent niet dat sparen geheel ineffectief is. Maar wel dat het niet erg rendabel zal zijn. Internationale diversificatie is nuttig, maar ook in het buitenland zal een (mildere) *asset-slump* plaatsvinden. Investeren in groei is uiteraard nodig, maar de vraag is hoe succesvol dit zal zijn. En ook de overheidsschuld kan beperkt ingezet worden om de lasten over de generaties te spreiden. Elk van deze punten biedt enig soelaas. Maar de waarheid is dat in een economie waarin minder mensen werken en meer mensen gepensioneerd zijn er minder geproduceerd wordt. Tel daarbij op dat de verwachtingen op het gebied van de zorg ook nog onevenredig stijgen en het beeld is compleet: er zullen bijzonder moeilijke keuzes gemaakt moeten worden. Lang niet alle beloftes op het gebied van de AOW en de tweede-pijlerpensioenen en verwachtingen omtrent het geven van alle technisch mogelijke zorg kunnen in de toekomst vervuld worden. Meer sparen lost dit probleem in fundamentele zin niet op.

4.7 HOE HET EIGEN-WONINGVERMOGEN BETER BENUTTEN?

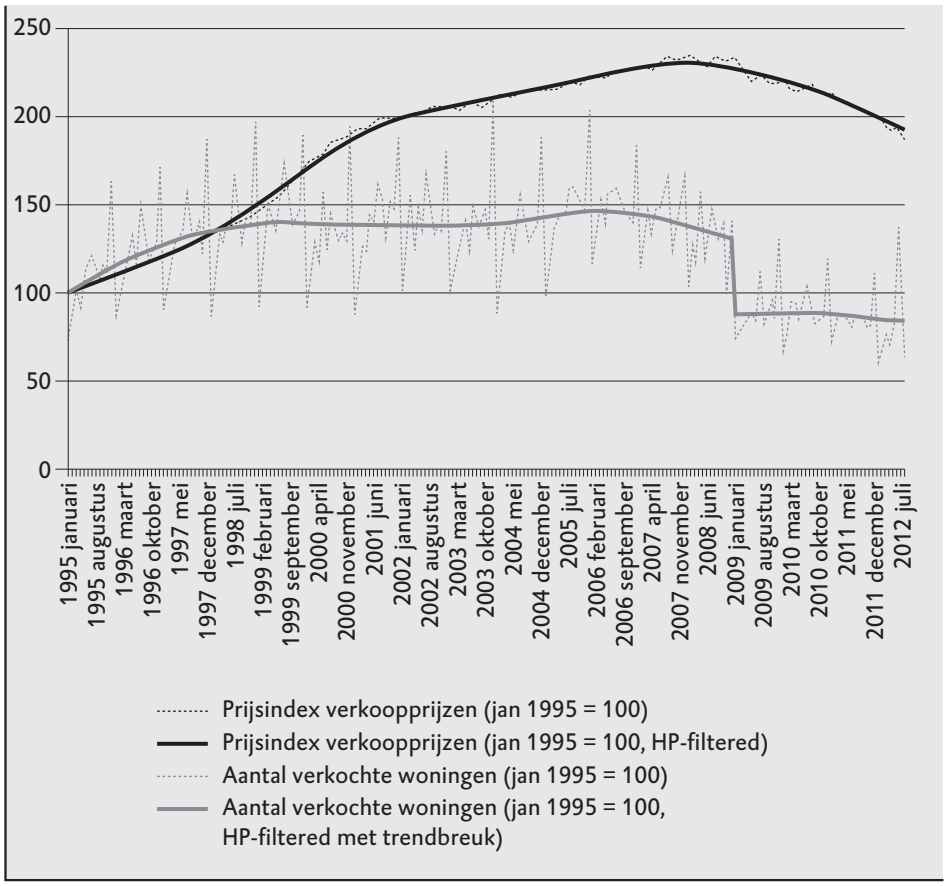
4.7.1 WELK EFFECT OP DE HUIZENPRIJZEN?

Het vermogen in huizen wordt vandaag vooral geërfd, en niet 'opgegeten' door de ouderen. Maakt men dit vermogen liquide om zorgkosten of consumptie tegemoet te zien, dan zou dit geen verlies zijn voor de ouderen zelf - die er immers nu toch niet aan kunnen komen - maar voor hun erfgenamen. Het liquide maken van huizen is dus heel indirect een belasting op erfenissen. Dit is op zich niet erg, want een belasting op erfenissen geldt als bijzonder efficiënt vanwege de lage welvaartsverliezen, maar dit moet wel meegenomen worden bij berekeningen van welke generatie welke kosten draagt.

Wat echter wel een probleem wordt bij het vervroegd liquide maken van het eigen-woningvermogen is de waarde van de huizen. Deze daalt nu al vijf jaar (zie figuur 4.1); gecorrigeerd voor de inflatie zijn de prijzen nu op het niveau van 2000, en het einde van de daling is nog niet in zicht. Bovendien stelt een deel van de waarde van de huizen een toekomstig belastingvoordeel voor in de vorm

van de aftrekbaarheid van de (soms fictieve!) hypotheekrente. Het afschaffen van de hypotheekrenteaftrekregeling betekent dat dit belastingvoordeel zal verdwijnen uit de huizenprijzen, die hierdoor nog meer zullen dalen.[10] Bovendien zal dit extra aanbod van huizen de prijzen ook geen goed doen. Een belangrijke kwantitatieve vraag is dus hoeveel eigen-woningvermogen er nog voorhanden is over 5 à 10 jaar, met doorrekening van de effecten van deze hervormingen. Het risico is dat men zich te snel rijk rekent door de huidige prijzen te gebruiken bij projecties.

Figuur 4.1



4.7.2 WIE BETAALT?

Vanuit macro-economisch oogpunt zijn de verschillende beleidsopties (verkopen en weer terugverhuren, omkeerhypotheken) in eerste benadering equivalent. Op het moment dat een huis liquide wordt gemaakt moet er geld

vrijgemaakt worden. Er moet dus door iemand gespaard worden. Het maakt niet uit of de financiering nu via pensioenfondsen, woningbouwcorporaties, banken, of particulieren loopt, ergens moet het geld vandaan komen. Gezien hun huidige financieringsproblemen is het moeilijk om zich voor te stellen dat de banken of woningbouwcorporaties dit geld kunnen opbrengen. Mocht dit toch de gekozen weg zijn, dan moet goed duidelijk gemaakt worden waar deze extra financiering vandaan zal komen, tegen welke (verwachte) rente en tegen welke risico's. In ieder geval moet deze rente hoger liggen dan de huidige, want er moet immers meer financiering aangetrokken worden, wat de huizenprijzen weer drukt. Een bijkomend gevaar is dat er nieuwe risico's terloops op de overheidsbalans komen.

Pensioenfondsen hebben daarentegen wel het beschikbaar vermogen om deze huizen op te kopen. De vraag is: tegen welk rendement? Huizen zijn activa, dus ook deze wacht de *asset slump*. Pensioenfondsen dwingen om de huizen van de babyboomgeneratie nu op te kopen, is hen dwingen om de babyboomgeneratie voor de komende afwaardering van hun eigen-woningvermogen te behoeden. Dit gaat ten koste van de pensioenen van de babyboomgeneratie, in welk geval de hele constructie zinloos is, of ten koste van de pensioenen van de navolgende generaties. In beide gevallen lijkt dit moeilijk te rechtvaardigen.

Een andere keuze zou zijn om de pensioenfondsen toe te staan de opgekochte huizen te gebruiken om woondiensten uit te keren, dat wil zeggen, een deel van de pensioenaanspraken in natura te voldoen. Afgezien van het feit dat pensioenafspraken dit niet voorzien, is de vraag wat dan de 'wisselkoers' is tussen contante pensioenaanspraken en in natura uitbetalingen. Als huren en huizenprijzen gaan dalen is dit van belang. Daalt de waarde van de aangeboden woondiensten dan ook? En moet de gepensioneerde hiervoor vergoed worden via een hoger restpensioen? Is het antwoord ja, dan zijn we terug bij de vorige paragraaf: de babyboomers dragen niet de last van het afwaarderen van hun eigen-woningvermogen, en de pensioenfondsen lijden het verlies. Is het antwoord nee, dan worden de pensioenen indirect afgestempeld: gepensioneerden krijgen dan in plaats van een contante uitbetaling een in natura dienst die op de markt minder waard is.

4.7.3 CONCLUSIES

Het eigen-woningvermogen van de babyboomer liquide maken kan deel uitmaken van de oplossing. De financiering hiervan is niet evident, nieuwe risico's zouden op de balans van de overheid kunnen belanden en er moet goed nagedacht worden over wie de lasten zal dragen van de toekomstige huizenprijsdalingen. Een van de eigenschappen van een in natura uitkering van pensioenen door middel van woondiensten is dat pensioenen zo tersluiks afgestempeld

kunnen worden. Indien afstempelen als noodzakelijk wordt gezien, zou dit weleens een praktische manier van doen kunnen zijn.

4.8 ENKELE LOSSE OPMERKINGEN EN OPEN VRAGEN

4.8.1 ZORG EN LOONKOSTEN

De komende stijging in de vraag naar zorg betekent dat de factor arbeid zwaarder zal wegen in de geaggregeerde productiefunctie, doordat zorg arbeidsintensief is. Dit heeft weer effect op de lonen: de brutoloonkosten zouden *ceteris paribus* moeten stijgen. Dit maakt zorg wederom duurder maar schept ook ruimte voor meer belastingen. Hoeveel ruimte is onduidelijk, want werk (het nettoloon) moet wel aantrekkelijk blijven. Ook is er de mogelijkheid dat de vraag naar minder gekwalificeerde arbeid relatief zal stijgen. Al met al zou het interessant zijn de netto-effecten op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën van deze verschuiving van de productiefunctie uit te zoeken.

4.8.2 ENDOGENE GROEI

Door de vergrijzing verschuiven ook de voorkeuren van de financiële markten. Door het groeiende gewicht van ouderen wordt de 'marginale agent' kortzichtiger en meer risicomijdend. Zo stijgen de risicopremie en de liquiditeitspremie. Voor zover technologische vooruitgang voortkomt uit risicovolle langetermijninvesteringen – zoals de endogene groeitheorie stelt – heeft dit een neerwaarts effect op het aantal innovaties dat financiering krijgt, en dus een neerwaarts effect op de (geaggregeerde) productiviteitsgroei.

4.8.3 DE VERMOGENSVERDELING EN ZORGKOSTEN

Een laatste punt betreft de vermogensverdeling. Eerder onderzoek heeft aangetoond dat deze erg scheef is in Nederland.[11] Hieronder staan enkele tabellen en een grafiek om dit te illustreren. Het zou interessant zijn uit te zoeken hoe dit precies zit bij de babyboomgeneratie. Als wordt bevestigd dat dit bij deze generatie ook zo is, zal het niet mogelijk zijn een beroep te doen op haar geaggregeerd netto vermogen om de geaggregeerde zorgkosten te dragen zonder dat dit aanzienlijke intragenerationele herverdeling met zich mee brengt. Vergeleken met het gemiddelde hebben de meeste mensen dan geen of te weinig netto eigen-woningvermogen (of zelfs netto totaal vermogen) om hun zorgkosten te dragen, en slechts een paar veel meer. De vraag is dan hoe politiek haalbaar dit is. Economisch is het zeer zeker wenselijk, want *ex post* belasting van vermogen is bijzonder efficiënt.

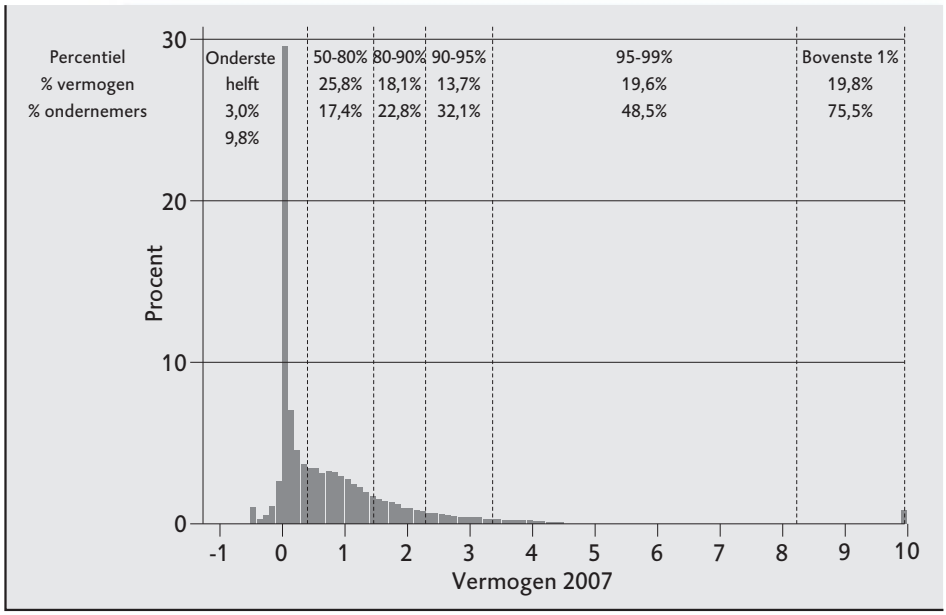
Tabel 4.1 Kwantielkenmerken van de verdeling van het netto vermogen van huishoudens in Nederland op 31.12.2007

Percentiel	Max. vermogen x 1.000 euro	% vermogen	% ondernemers
0-50	80	3,0	9,8
50-80	296	25,8	17,4
80-90	471	18,1	22,8
90-95	693	13,7	32,1
95-99	1.777	19,6	48,5
99-100		19,8	75,5

Tabel 4.2 Samenstelling vermogen per kwantiel in Nederland op 31.12.2007

Percentiel	0-50%	50-80%	80-90%	90-95%	95-99%	99-100%
Gemiddeld vermogen (2007 x 1.000,- euro)	12,5	177	372	562	1.008	4.077
Bank- en spaartegoeden (netto)	86,1	19,3	18,0	19,1	17,8	10,4
Financiële activa	14,1	5,0	5,6	7,9	13,4	18,1
Eigen woning (netto)	-9,1	70,3	67,7	58,5	40,9	14,6
Overig onroerend goed (bruto)	21,7	6,7	8,5	12,5	19,1	13,5
Ondernemingsvermogen (rechtspersoon)	19,4	1,2	1,7	2,9	5,4	1,1
Ondernemingsvermogen (niet-rechtspersoon)	0,4	0,3	0,6	1,6	7,3	47,4
Overig vermogen	2,1	0,7	1,0	1,7	3,0	4,1
Overige schulden	-34,7	-3,5	-3,2	-4,2	-6,9	-9,2

Figuur 4.2 Verdeling van het netto vermogen van huishoudens in Nederland op 31.12.2007. De x-as is genormaliseerd naar gemiddeld vermogen (€ 205.841).



NOTEN

1 HEC Lausanne, Université de Lausanne, Quartier Dorigny – Extranef 233, CH-1015 Lausanne, Zwitserland. Email: marnix.amand@unil.ch. Website: http://www.hec.unil.ch/people/mamand.

2 Zie bijvoorbeeld CPB 2010, *Vergrijzing verdeeld, Toekomst van de Nederlandse Overheidsfinanciën*.

3 Dit wordt gedaan met behulp van de macro-economische theorie, met name *overlapping-generation* modellen in algemeen evenwicht, en met behulp van data over de vermogensverdeling in Nederland. Om dit essay beleidsrelevant te houden, worden de onderliggende wiskundige modellen niet expliciet uiteengezet en begrenst het zich tot de belangrijkste beleidsconclusies, met daar waar nodig een intuïtieve uitleg van de relevante economische wisselwerkingen. Een wetenschappelijk artikel (nu nog in de maak) met alle onderliggende modellen zal dit essay op termijn begeleiden.

4 Dit is de bestaansreden van verzekeringen.

5 Mensen verplichten om individueel te sparen voor een verzekerbaar risico (bijv. individueel zorgsparen) leidt tot inefficiënt veel sparen, mogelijk zelfs dynamische inefficiëntie, en welvaartsverlies. Dit wordt veroorzaakt doordat mensen afkerig zijn van risico's. Een eigen risico kan noodzakelijk zijn om micro-economische redenen (*moral hazard*, averse selectie, enz.) maar meer is economisch niet wenselijk. Aangezien de vergrijzing niet tot meer asymmetrische informatie leidt, is ze geen economische rechtvaardiging om tot meer individueel sparen over te gaan.

6 Deze benaming is ietwat ongelukkig. Het gaat hier niet zozeer om een *meltdown* (ineenstorting) maar meer om een generatielange *asset slump*.

7 Misschien een idee voor Nederland?

8 Dit betekent natuurlijk *niet* dat er geen innovatiebeleid meer gevoerd moet worden of dat onderwijs verwaarloosd kan worden. Alleen, men kan er met de huidige kennis van zaken niet teveel op rekenen dat dit beleid veel meer groei zal genereren.

9 Met de aanname dat de Ricardiaanse equivalentie niet opgaat.

10 Deze discussie is al veelvuldig elders gevoerd, maar ter verduidelijking: dit betekent vooral niet dat er van deze afschaffing afgezien moet worden!

11 Zie Amand 2012 *Wealth Taxation and Entrepreneurship*.

5 DE TOEREIKENDHEID VAN PENSIOENINKOMENS IN NEDERLAND. EEN MEERPIJLERBENADERING

*M.G. Knoef, J. Been, R.J.M. Alessie, C.L.J. Caminada, K.P. Goudswaard en A. Kalwij**

SAMENVATTING

In deze bijdrage laten we op basis van uitgebreid empirisch onderzoek zien welke middelen Nederlandse huishoudens hebben opgebouwd om hun oude dag te financieren. Het gaat om AOW-rechten, aanvullende pensioenrechten, opgebouwd vermogen in vrijwillige pensioenproducten, de eigen woning en privévermogen. Om de toereikendheid van het inkomen tijdens de oude dag te bepalen annuïtiseren we alle bovengenoemde vermogenscomponenten op huishoudniveau. Vervolgens relateren we deze pensioenannuïteiten aan het huidige (bruto) huishoudinkomen van de personen jonger dan 65 jaar. Deze vervangingsratio's geven inzicht in de mate waarin mensen hun levensstandaard na pensionering kunnen voortzetten.

Over alle leeftijdscategorieën en sociaal-economische groepen tezamen bedraagt de mediane pensioenannuïteit van huishoudens 80 procent van het bruto inkomen. De eigen woning draagt daar substantieel aan bij. Circa 27 procent van de huishoudens heeft een vervangingsratio van minder dan 70 procent. Voor die groep zou gesproken kunnen worden van een ontoereikend pensioeninkomen als wordt uitgegaan van 70 procent als norm. Van de verschillende sociaal-economische groepen vinden we dat allochtonen en uitkeringsgerechtigden meestal een vervangingsratio van minder dan 70 procent hebben. Bij deze groepen liggen dus de hoogste pensioenrisico's. Zelfstandigen vergen speciale aandacht en worden in vervolgonderzoek onder de loep genomen.

5.1 INLEIDING

De vergrijzing van de bevolking confronteert de samenleving met een groeiend aantal vragen en dilemma's rondom de houdbaarheid van de openbare financiën en de collectieve voorzieningen op het terrein van pensioenen, wonen en zorg. Vanuit de levensloopbenadering zou een integrale benadering van de financiële arrangementen voor pensioenen, wonen en zorg kunnen worden voorgestaan, waardoor meer flexibiliteit ontstaat om risico's over de levensloop af te dekken. Zo zou bijvoorbeeld de opbouw van pensioenen in samenhang kunnen worden bezien met de opbouw van vermogen in de eigen woning. Niet alleen de hoogte van het pensioen, maar ook eventueel ander vermogen, waaronder vermogen in de eigen woning, bepaalt of huishoudens voldoende middelen beschikbaar hebben voor toekomstige consumptie, waaronder zorgconsumptie.

De vergrijzing van de bevolking heeft ook gevolgen voor de betaalbaarheid en financiële houdbaarheid van pensioenen en pensioenstelsels in de andere OESO-landen (OESO 2011a). In veel landen heeft dit geleid tot het invoeren, of voorstellen, van hervormingen die leiden tot minder genereuze/royale (publieke) pensioenuitkeringen. De OESO heeft daarom een project opgezet, genaamd '*Retirement Savings Adequacy*', om te onderzoeken of mensen voldoende sparen voor hun pensioen. Het is hierbij belangrijk om zoveel mogelijk inkomens- en vermogenscomponenten in combinatie te bezien, zoals het publieke basispensioen AOW (1e pijler), de verplichte aanvullende private pensioenen (2e pijler), de vrijwillige aanvullende private pensioenen (3e pijler) en andere private besparingen zoals spaargeld en vastgoedvermogen (OESO 2011b en 2011c). Het project behandelt de volgende twee kernvragen:

1. Spaart men voldoende voor de oude dag? Vervullen private pensioenen hun complementaire rol in het sparen voor pensioen?
2. Moeten beleidsmakers maatregelen treffen om pensioensparen te stimuleren of de pensioenleeftijd uit te stellen? Moeten deze maatregelen gedifferentieerd worden voor bepaalde kwetsbare groepen?

Deze bijdrage vat de eerste fase van de Nederlandse inbreng binnen het OESO-project samen en laat zien hoeveel huishoudens hebben opgebouwd om hun oude dag in Nederland te financieren. Hierbij nemen we de hierboven besproken levensloopbenadering en ligt de nadruk op de combinatie van verschillende inkomens- en vermogenscomponenten waarbij we onderscheid maken naar leeftijds- en inkomensgroepen. In een latere fase van het project zullen we de uitkomsten van het pensioeninkomen vergelijken met nader te bepalen referentie-inkomens om zo iets over de toereikendheid van de middelen bij pensionering te kunnen zeggen.

Deze bijdrage is als volgt opgebouwd. In paragraaf 5.2 lichten we de term toereikendheid van pensioeninkomens toe. Paragraaf 5.3 beschrijft de gebruikte databronnen. Paragraaf 5.4 geeft een beschrijvende analyse van onze meerpijlerbenadering van pensioeninkomen voor Nederland. Vervolgens moeten de uitkomsten van de inkomsten en vermogens van de diverse pensioenpijlers vergelijkbaar worden gemaakt voor verschillende leeftijdscategorieën voor een specifiek moment in de tijd (2010). Paragraaf 5.5 gaat over het annuïtiseren van de onderscheiden inkomens- en vermogenscomponenten en presenteert de resultaten. Speciale aandacht besteden we aan de toereikendheid van pensioeninkomen voor een aantal potentieel kwetsbare groepen, zoals eerste generatie allochtonen, alleenstaande vrouwen en personen die al minstens twee jaar zijn aangewezen op een werkloosheids-, bijstands- of arbeidsongeschiktheidsuitkering (par. 5.6.1) en aan de gehanteerde reële rente (par. 5.6.2). Paragraaf 5.7 bevat de conclusie en gaat in op plannen voor vervolgonderzoek.

5.2 WANNEER ZIJN PENSIOENINKOMENS TOEREIKEND?

De nadruk van het OESO-project ligt op de vraag in hoeverre mensen voldoende sparen voor hun oude dag. Om deze vraag te kunnen beantwoorden moet er een vergelijking worden gemaakt tussen enerzijds het verwachte pensioeninkomen en anderzijds een referentie-inkomen. Hoeveel pensioeninkomen kan nu bestempeld worden als toereikend? Verschillende standaarden kunnen gebruikt worden bij het bepalen van toereikendheid.

Veelal wordt het levenscyclusmodel als theoretisch uitgangspunt genomen om de toereikendheid van pensioeninkomen te bepalen (Banks et al. 1998). Consumptie wordt in dit model niet bepaald door het huidige inkomen, maar door het verwachte inkomen gedurende de gehele levenscyclus. In het levenscyclusmodel optimaliseren mensen het nut van consumptie gedurende hun hele leven. Helaas biedt het model geen blauwdruk voor hoeveel mensen dan moeten sparen in verschillende fases van de levenscyclus. Huishoudens met identieke inkomens gedurende de gehele levenscyclus kunnen mogelijkerwijs verschillende niveaus van besparingen kiezen vanwege diverse motieven. Motieven die worden onderscheiden zijn ondermeer de onzekerheid over toekomstig inkomen en de toekomstige behoeften, de verschillende mate van risico-aversie, verschillen in tijdspreferenties of 'ongeduldigheid', het mogelijke bestaan van restricties bij lenen en motieven om te schenken aan bijvoorbeeld de kinderen. Het levenscyclusmodel is daarom consistent met een grote verscheidenheid in de mate waarin individuen of huishoudens geld opzij zetten voor de oude dag.

Verschillende studies hebben het model gebruikt om de 'adequaatheid' van het pensioen te analyseren. Bernheim et al. (2001) vinden weinig bewijs voor de levenscyclus hypothese in de Verenigde Staten. Zij vinden een daling in consumptie ten tijde van pensionering die sterk gecorreleerd is met de vervangingsratio van het inkomen van het huishouden. Huishoudens lijken na pensionering te ontdekken dat hun middelen niet langer toereikend zijn om de levensstandaard van vóór pensionering voort te zetten en moeten zodoende hun consumptiepatroon naar beneden bijstellen. Met andere woorden, mensen lijken onvoldoende te sparen om hun consumptie evenwichtig over iedere periode in de levenscyclus uit te smeren. Engen et al. (1999) bediscussiëren dat het probleem van onvoldoende sparen grotendeels bepaald wordt door welk spaargedrag als optimaal kan worden beschouwd. Uitgaande van een dalend marginaal nut van consumptie is het spaargedrag van een huishouden toereikend als het huishouden voldoende vermogen opbouwt om in staat te zijn om het marginale nut van consumptie over tijd uit te smeren. De auteurs hebben een stochastisch levenscyclusmodel ontwikkeld waarin men spaart voor zowel het pensioen als uit voorzorg voor onvoorziene gebeurtenissen zoals de onze-

kerheid omtrent de levensduur. Zij concluderen dat ontoereikend sparen geen probleem is gegeven hun criteria. Scholz et al. (2006) ontwikkelden een omvangrijker stochastisch levenscyclusmodel waarin tevens overdrachten, belastingen en medische kosten zijn meegenomen. Zij concluderen dat het model een goede weergave geeft van het spaargedrag van huishoudens in de Verenigde Staten. Minder dan 20 procent van de huishoudens lijkt minder te sparen dan hun eigen optimale spaarniveau, terwijl de ontoereikendheid van besparingen in zijn geheel zeer gering lijkt te zijn.

Het gemeenschappelijke element van deze benaderingen is dat men voldoende zou moeten sparen om hun levensstandaard na pensionering voort te zetten. Dit houdt overigens niet in dat consumptie na pensioen gelijk moet zijn aan consumptie vóór pensionering. Consumptiebehoeften nemen redelijkerwijs af na pensionering (Scholz et al. 2006: 637). De meest gebruikte maatstaf van het relatieve welzijn na pensionering is de vervangingsratio van het inkomen. Deze maatstaf is een ratio van het inkomen na pensionering (van pensioen, geannuïtiseerd vermogen, en zo meer) ten opzichte van het inkomen voor pensionering (zoals inkomsten in de jaren voor het pensioen of het gemiddelde van inkomsten gedurende de loopbaan). Dergelijke vervangingsratio's zijn een belangrijke indicator van de toereikendheid van pensioenstelsels; zo worden deze ratio's gebruikt in het OECD *Pensions at a Glance* (2011). Boskin en Shoven (1987) bediscussiëren dat een vervangingratio kleiner dan één consistent is met de *life cycle* theorie. Haveman et al. (2007) wijzen er op dat een pensioeninkomen groter of gelijk aan 70 procent van het inkomen vóór pensionering een bijna algemeen geaccepteerde standaard in de literatuur is om het niveau van consumptie vóór pensionering door te zetten na pensionering.

Een tweede benadering is om de toereikendheid van pensioenen afhankelijk te maken van een maatschappelijk aanvaarde standaard. Pensioeninkomen is dan bijvoorbeeld toereikend indien het groter of gelijk is aan een bepaald armoedeniveau (Haveman et al. 2007). Er zijn drie methoden om een armoedegrens te stellen: een absolute standaard, een relatieve standaard en een subjectieve standaard (Caminada et al. 2012). De armoedegrens van de Verenigde Staten is bijvoorbeeld gebaseerd op een absolute standaard die, in reële termen, gelijk blijft over tijd. In de Europese Unie is daarentegen een relatieve armoedegrens overeengekomen. Armoede is hier gedefinieerd als het aandeel van de bevolking dat leeft van een inkomen dat lager is dan 60 procent van gemiddelde gestandaardiseerde[1] besteedbare inkomen in een specifieke lidstaat. In landenvergelijkende studies van de OESO wordt overigens ook vaak een inkomensgrens van 50 procent gehanteerd. De subjectieve armoedegrens is gebaseerd op de antwoorden van respondenten omtrent vragen betreffende wat zij achten als toereikende levensstandaard (De Leidse methode van Van Praag). Binswanger en Schunk (2011) onderzochten minimaal acceptabele vervangingsratio's via enquêtes in

de Verenigde Staten en Nederland. Zij vonden dat deze ratio's afhankelijk zijn van de inkomenshoogte en variëren tussen 45 en 95 procent in de Verenigde Staten, en tussen 60 en 75 procent in Nederland. Walker (1987) bekritiseert echter het vertrouwen op deze *subjectieve* methode aangezien respondenten gevraagd wordt om een complexe vraag te beantwoorden waar zij daarvoor nog nooit over hadden nagedacht. Walker introduceerde een meer *objectieve* methode waarbij mensen uit de bevolking samen met experts overeen kwamen welk minimum budget men nodig heeft om de eindjes aan elkaar te knopen. Hoff et al. (2009) paste deze methode toe voor Nederland en vond dat bijvoorbeeld een alleenstaande man van 75 jaar ongeveer 800 euro per maand nodig heeft in 2008. Ter vergelijking: de netto AOW-uitkering voor een alleenstaande in 2008 bedroeg 963,78 euro per maand.

Een ander probleem bij het bepalen van de toereikendheid van middelen is dat toereikendheid op het moment van pensionering niet noodzakelijkerwijs betekent dat het pensioeninkomen ook toereikend is voor de gehele periode van pensionering tot overlijden. Pensioeninkomen kan immers verandering ondergaan door bijvoorbeeld een extra opbouw van vermogen of via legaten. Meer voor de hand liggend is misschien wel de situatie waar pensioeninkomen gedurende pensionering verminderd wordt door bijvoorbeeld bezuinigingen op de pensioenuitkeringen, tegenvallende investeringen of toenemende eigen bijdragen voor ziektekosten. Tevens vormt verweduwing een veelvoorkomende oorzaak van een daling in pensioeninkomen. Haveman et al. (2007) kijken daarom niet alleen naar de toereikendheid van pensioenen op het moment van pensionering, maar ook 10 jaar daarna.

VanDerhei en Copeland (2010) meten eveneens de toereikendheid van pensioeninkomen op verschillende momenten in de tijd. De auteurs gebruiken een benadering waarbij een huishouden een ontoereikend inkomen heeft indien de middelen onvoldoende zijn om minimale pensioneringsuitgaven en uitgaven (eigen bijdragen) aan een verzorgingstehuis en de gezondheidszorg te betalen. De data zijn gebaseerd op werkelijk geobserveerde uitgaven van oudere huishoudens. Deze benaderingen heeft voordelen, maar het grootste probleem is dat de geobserveerde bestedingen niet noodzakelijkerwijs gelijk hoeven te zijn aan de reële behoeften gedurende pensionering indien er onvoldoende middelen zijn om aan de reële behoeften te voldoen. Hierdoor biedt de methode van VanDerhei en Copeland (2010) geen blauwdruk voor een referentiepunt voor de toereikendheid van pensioeninkomen.

In deze studie vergelijken we de opgebouwde pensioenrechten en andere besparingen met het huidige inkomen van verschillende huishoudens in Nederland (par. 5.5). In een later stadium zullen we ook een vergelijking maken met verschillende referentiepunten. In deze bijdragen beperken we ons hierbij

vooralsnog tot vervangingsratio's om zo tot een eerste beeld van de toereikendheid van pensioeninkomens in Nederland te schetsen.

5.3 DATA

Om een inschatting te maken van het pensioeninkomen waarover huidige werkenden kunnen beschikken wanneer zij met pensioen gaan, combineren we administratieve data met enkele aannames omtrent de gebeurtenissen in de periode van de geobserveerde informatie tot aan de dag van pensionering. We berekenen diverse inkomens- en vermogencomponenten om de toereikendheid van pensioenen van de Nederlands bevolking vóór pensionering te kunnen bepalen. Daarbij gaat het om:

- Opgebouwde publieke pensioenrechten (AOW);
- Pensioenrechten die zijn opgebouwd in verplichte aanvullende werkgerelateerde pensioenregelingen;
- Opgebouwd vermogen dat via vrijwillige private pensioenproducten (lijfrenten) tot stand is gekomen;
- Overige vermogenscomponenten die beschikbaar zijn om de consumptie tijdens pensionering te financieren, zoals privévermogen en onroerend goed (de eigen woning).

Om de opgebouwde publieke pensioenrechten (1e pijler, AOW) te benaderen, maken we gebruik van de 'AOW aansprakenstatistiek 2008' van het CBS. Deze dataset bevat informatie over de aanspraken op publiek pensioen die men tussen de leeftijd van 15 en 64 jaar heeft opgebouwd. Die aanspraken zijn afhankelijk van het aantal jaren dat men in Nederland woonachtig is geweest sinds 15-jarige leeftijd.

Voor de verplichte aanvullende werkgerelateerde pensioenen (2e pijler) maken we gebruik van de 'Pensioenaansprakenstatistiek 2008'. Deze dataset bevat gegevens over de nominale rechten die werknemers in de leeftijd van 15 tot en met 64 jaar hebben opgebouwd in de tweede pijler. Informatie is afkomstig van de Nederlandse pensioenfondsen en samengesteld door het CBS. Niet alle Nederlandse pensioenfondsen hebben gegevens verstrekt omtrent individuele pensioenaanspraken, maar hier is voor gecorrigeerd door het combineren van informatie over de geaggregeerde hoeveelheid pensioenaanspraken die afkomstig is van De Nederlandsche Bank en data van werkgevers (Eenkhoorn en Zijlmans 2010). Na een echtscheiding worden tweedepijler-pensioenen vaak gedeeltelijk uitgekeerd aan de ex-partner.[2]

Om tevens de private vermogenscomponenten naast de pensioenen in de eerste en tweede pijler te analyseren, maken we gebruik van het 'CBS Inkomenspanelonderzoek' (IPO). Deze dataset bevat informatie die afkomstig

is van de Belastingdienst, banken en het UWV. Banken zijn verplicht informatie te verstrekken over de spaarrekeningen van hun klanten met ofwel meer dan 500 euro ofwel rente-inkomsten van minimaal 15 euro. De dataset bevat ook gegevens over onder meer aandelen, obligaties en bedrijfsvermogen. Voor wat betreft onroerend goed, beschikt het IPO over de waarde van de eerste eigen woning en de hypotheekschuld en de waarde van het eventuele tweede huis.

Waar de AOW-aanspraken en de Pensioenaanspraken bekend zijn voor de gehele Nederlandse bevolking tussen 15 en 64 jaar, bestaat het IPO uit een representatieve steekproef van de Nederlandse populatie. Deze aselecte steekproef bestaat uit zo'n 90.000 kernpersonen die over tijd gevolgd worden samen met hun huishoudleden. Het grote voordeel van het IPO is dat deze administratieve data een hoge mate van representativiteit kent en dat mensen de steekproef alleen verlaten bij emigratie of overlijden. Een ander voordeel is dat de geobserveerde variabelen met een grote nauwkeurigheid zijn gemeten. Voor deze analyse koppelen we de AOW- en pensioenaanspraken aan de steekproef van IPO. In deze eerste fase van dit onderzoeksproject hebben we uitsluitend de AOW- en pensioenaanspraken voor het meest recente beschikbare jaar (2008) gekoppeld.

Ondanks de grote voordelen van onze data, zijn er ook enkele nadelen. Zo hebben we geen informatie over individueel opgebouwde bijdragen in de derde pensioenpijler (lijfrenten). Desalniettemin beschikken we over de jaarlijkse gestorte premies voor lijfrente vanaf 1989. Deze jaarlijkse premies bieden inzicht in het belang van de derde pensioenpijler (Caminada 2000). We gaan uit van de jaarlijkse premie-inleg lijfrente waaraan steeds een fictief reëel rendement wordt toegevoegd van 1 procent per jaar, waarna de som van de inleg plus rente-op-rente voor de periode 1989-2008 wordt berekend om zo het kapitaal in de 3e pijler in het jaar 2008 te benaderen.

Jongere generaties hebben als gevolg van fiscale prikkels veelal gekozen voor een spaarhypotheek om hun huis te financieren. Dit impliceert dat de hypotheekschuld gedurende de looptijd niet wordt afgelost. In plaats daarvan wordt gespaard via een kapitaalverzekering om aan het einde van de looptijd de gehele hypotheekschuld ineens af te lossen. De accumulatie van dit gespaarde bedrag over tijd is onbekend bij de Belastingdienst en daarom niet in onze data aanwezig.[3]

Bijzondere aandacht verdienen de zelfstandigen. Zelfstandigen vormen weliswaar een interessante groep doordat zij geen verplichte pensioenopbouw in de 2e pijler hebben, maar vormen anderzijds een lastig te bestuderen groep door grote heterogeniteit binnen de groep in de vorm van vermogen, inkomen en doorlooptijd van de onderneming. Het is wellicht wenselijk om voor deze groep aannames te doen over hun opbouw in de derde pijler tot 65 jaar. Zij vergen ex-

tra aandacht en we zullen hun positie in een volgende fase apart bestuderen. In de volgende twee paragrafen laten we zelfstandigen (die een zelfstandigenaftrek toepassen en voldoen aan het urencriterium van 1.125 uur per jaar) en directeur-grootaandeelhouders buiten beschouwing.

5.4 BESCHRIJVENDE ANALYSE INKOMEN EN VERMOGEN

Tabel 1 en Tabel 2 geven een eerste indruk van het gestandaardiseerde huishoudinkomen en het totale vermogen van een representatieve groep huishoudens. Daarbij zijn zelfstandigen en directeur-grootaandeelhouders buiten beschouwing gelaten. Tezamen betreft dit ongeveer 10 procent van de huishoudens die aldus buiten ons beeld blijven.

Tabel 5.1 Inkomenssamenstelling huishoudens (zelfstandigen uitgezonderd), 2008[a]

Leeftijdsgroep	35-49	50-54	55-59	60-64	65-69	70+
Inkomen: gemiddeld						
Arbeidsinkomen	33.995	36.818	32.299	15.543	3.720	1.263
Arbeidsongeschiktheidsuitkering	737	1.646	2.583	2.915	609	88
Werkeloosheidsuitkering	319	409	685	901	196	26
Publiek basispensioen (AOW)	212	228	378	1.594	10.952	12.567
Aanvullend pensioen (2e en 3e pijler)	468	1.344	3.822	13.873	13.255	9.212
Vermogensinkomsten	-2.302	-875	-438	723	1.818	2.541
Winst uit onderneming	239	252	461	460	424	74
Bijstand	635	684	678	670	199	151
Kinderbijslag en studietoelagen	712	473	176	47	25	12
Overige overdrachten [b]	288	301	266	304	297	469
Bruto inkomen	35.301	41.281	40.910	37.030	31.494	26.405
Besteedbaar inkomen	23.680	27.145	26.806	24.962	24.107	21.414
Inkomen: mediaan						
Arbeidsinkomen	31.370	35.001	30.182	4.250	0	0
Arbeidsongeschiktheidsuitkering	0	0	0	0	0	0
Werkeloosheidsuitkering	0	0	0	0	0	0
Publiek basispensioen (AOW)	0	0	0	0	13.001	13.033
Aanvullend pensioen (2e en 3e pijler)	0	0	0	7.868	8.778	5.371

Vermogensinkomsten	-1.702	-495	-27	4	271	457
Winst uit onderneming	0	0	0	0	0	0
Bijstand	0	0	0	0	0	0
Kinderbijslag en studietoelagen	673	0	0	0	0	0
Overige overdrachten [b]	0	0	0	0	0	0
Bruto inkomen	31.405	36.981	36.309	31.456	25.664	21.134
Besteedbaar inkomen	21.816	25.229	24.703	22.043	20.968	18.358
Frequentie (fractie)						
Arbeidsinkomen	0,93	0,91	0,85	0,60	0,29	0,10
Arbeidsongeschiktheidsuitkering	0,11	0,18	0,22	0,24	0,08	0,01
Werkeloosheidsuitkering	0,08	0,08	0,09	0,09	0,03	0,01
Publiek basispensioen (AOW)	0,03	0,03	0,05	0,19	1,00	1,00
Aanvullend pensioen (2e en 3e pijler)	0,09	0,17	0,30	0,70	0,93	0,87
Vermogensinkomsten	0,91	0,91	0,91	0,91	0,91	0,88
Winst uit onderneming	0,04	0,04	0,04	0,03	0,03	0,01
Bijstand	0,08	0,08	0,08	0,07	0,04	0,03
Kinderbijslag en studietoelagen	0,66	0,39	0,15	0,04	0,02	0,01
Overige overdrachten [b]	0,34	0,28	0,14	0,12	0,16	0,24
Bruto inkomen	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Besteedbaar inkomen	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
# Observaties	18.640	5.567	5.394	5.746	4.357	10.110

[a] Gestandaardiseerde huishoudinkomens in euro's van 2010. De leeftijd van de kernpersoon van het huishouden bepaald in welke leeftijdsgroep het gehele huishouden is ingedeeld.
[b] Huurtoeslag, rijksbijdrage eigen woning, alimentatie en tegemoetkoming studiekosten.

Tabel 5.1 presenteert het gemiddelde huishoudinkomen, het mediane huishoudinkomen en het percentage huishoudens waar een specifieke inkomenscomponent is waargenomen. Het inkomen is berekend in euro's van 2010 met behulp van de consumentenprijsindex van het CBS. Huishoudinkomens zijn gestandaardiseerd met behulp van CBS-equivalentieschalen, wat betekent dat

huishoudinkomens gecorrigeerd zijn voor verschillen in grootte en samenstelling (Siermann et al. 2004). Het eenpersoonshuishouden is het standaardhuishouden en de equivalentieschaal neemt bijvoorbeeld aan dat twee volwassenen 37 procent meer inkomen nodig hebben dan een alleenstaande om tot eenzelfde welvaartsniveau te komen.[4] De kernpersonen, die over tijd gevolgd worden samen met hun huishoudleden, bepalen in welke leeftijdscategorie een huishouden zich bevindt.

Zoals verwacht, is arbeid de belangrijkste inkomstenbron vóór pensionering. Het gemiddelde belang van uitkeringen voor arbeidsongeschiktheid en werkloosheid stijgt met leeftijd tot en met 64 jaar. Dit is een combinatie van leeftijd en cohort effecten die we niet kunnen onderscheiden omdat we in deze analyse alleen het jaar 2008 beschouwen (dit geldt ook voor de andere tabellen in dit paper). Daarnaast is de werkloosheidsduur gemiddeld langer op oudere leeftijd. Het publieke basispensioen (AOW) wordt ontvangen vanaf 65-jarige leeftijd.

De geobserveerde inkomsten uit publieke pensioenen voorafgaand aan het bereiken van de AOW-leeftijd zijn daarom afkomstig van huishoudleden die reeds de leeftijd van 65 jaar zijn gepasseerd. Private pensioenen kunnen mede door vroegpensioen ook in werking treden vóór de leeftijd van 65 jaar. In de leeftijdscategorie 60-64 observeren we dan ook dat al een groot gedeelte van het arbeidsinkomen vervangen wordt door inkomen uit privaat pensioen.

Inkomsten uit vermogen omvat het saldo van ontvangen rente op spaarrekeningen en obligaties, dividend van aandelen, toegerekende huurwaarde eigen woning, inkomsten uit ander onroerend goed en betaalde rente op leningen en hypotheekschulden. Door de betaalde rente op leningen en hypotheekschulden kunnen vermogensinkomsten negatief zijn (vooral bij de jongere leeftijdsgroepen). Door rekening te houden met de huurwaarde eigen woning en de betaalde hypotheekrente hebben mensen met een afgeloste woninghypotheekschuld een groter voordeel dan mensen met een volledige hypotheekschuld. De inkomsten uit onderneming zijn logischerwijs laag in tabel 5.1, omdat ondernemers die minimaal 1.225 uur per jaar in hun eigen zaak werken zijn uitgesloten. De overige overdrachten omvatten de kinderbijslag, de huurtoeslag, de alimentatie van ex-partners en een aantal kleinere regelingen. Het totale bruto inkomen van de groep 70-plussers is relatief laag, wat deels te verklaren is door cohorteffecten. Een laatste opmerking bij tabel 5.1 is dat het gemiddelde inkomen hoger is dan het mediane inkomen. Dit komt doordat de inkomens scheef verdeeld zijn: de hogere decielen verdienen een proportioneel hoger percentage van het totale inkomen.

Tabel 5.2 Vermogenssamenstelling huishoudens (zelfstandigen uitgezonderd), 2008[a]

Leeftijd kernpersoon huishouden	35-49	50-54	55-59	60-64	65-69	70+
Vermogen: gemiddeld						
Spaarrekeningen	29.370	36.532	43.753	52.500	56.922	55.533
Schulden anders dan hypotheekschuld	4.431	7.474	8.165	9.305	11.595	5.755
Aanmerkelijk belang	4.045	5.673	8.006	18.901	13.302	9.369
Aandelen en obligaties	7.966	16.950	12.908	17.057	20.803	24.457
Hypotheekschuld	128.314	90.856	75.639	56.213	39.391	13.680
Onroerend goed	212.965	224.900	226.049	229.043	223.796	153.312
Ondernemingsvermogen	278	198	235	509	-67	578
Pensioenaanspraak AOW (1e pijler)[b]	244.510	269.306	287.352	305.472	270.069	159.080
Pensioenaanspraak 2e pijler < 65 jaar[c]	217.910	242.261	238.163	184.145	13.382	1.254
Pensioenaanspraak 3e pijler < 65 jaar[d]	6.547	11.814	15.482	16.177	1.066	88
2e + 3e pijler 65-plussers[e]	524	3.421	8.356	46.150	237.840	106.303
Totaal vermogen	591.370	712.725	756.499	804.436	786.130	490.539
Ratio hypotheekschuld / waarde onroerend goed	0,65	0,45	0,37	0,28	0,20	0,10
Vermogen: mediaan						
Spaarrekeningen	8.263	10.581	15.845	19.550	22.973	23.771
Schulden anders dan hypotheekschuld	0	0	0	0	0	0
Aanmerkelijk belang	0	0	0	0	0	0
Aandelen en obligaties	0	0	0	0	0	0
Hypotheekschuld	108.792	55.843	33.818	0	0	0
Onroerend goed	213.558	216.794	213.558	204.929	193.065	0
Ondernemingsvermogen	0	0	0	0	0	0
Pensioenaanspraak AOW (1e pijler)[b]	278.387	307.781	322.547	338.539	284.59	153.862
Pensioenaanspraak 2e pijler < 65 jaar[c]	186.799	198.142	183.882	113.726	0	0
Pensioenaanspraak 3e pijler < 65 jaar[d]	0	0	0	0	0	0
2e + 3e pijler 65-plussers[e]	0	0	0	0	152.102	52.813

Totaal vermogen	543.362	650.645	680.031	694.226	646.827	357.817
Ratio hypotheekschuld / waarde onroerend goed	0,64	0,38	0,30	0,22	0,13	0,00
Frequentie (fractie)						
Spaarrekeningen	0,86	0,88	0,91	0,92	0,94	0,94
Schulden anders dan hypotheekschuld	0,07	0,09	0,10	0,10	0,09	0,06
Aanmerkelijk belang	0,00	0,00	0,01	0,01	0,01	0,00
Aandelen en obligaties	0,24	0,25	0,26	0,26	0,25	0,20
Hypotheekschuld	0,65	0,61	0,57	0,49	0,40	0,17
Onroerend goed	0,69	0,68	0,67	0,65	0,60	0,43
Ondernemingsvermogen	0,03	0,02	0,02	0,02	0,01	0,01
Pensioenaanspraak AOW (1e pijler) [b]	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Pensioenaanspraak 2e pijler < 65 jaar [c]	0,97	0,96	0,95	0,88	0,16	0,02
Pensioenaanspraak 3e pijler < 65 jaar [d]	0,40	0,45	0,45	0,38	0,03	0,00
2e + 3e pijler 65-plussers [e]	0,00	0,01	0,03	0,16	0,92	0,87
Totaal vermogen	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
# Observaties	18.640	5.567	5.394	5.746	4.357	10.110

[a] Vermogen in euro's van 2010. Bij meerpersoonshuishoudens is standaardisatie met behulp van equivalentieschalen toegepast. De leeftijd van de kernpersoon van het huishouden bepaald in welke leeftijdsgroep het huishouden is ingedeeld.
[b] Verdisconteerde toekomstige inkomensstroom wanneer we veronderstellen dat mensen in Nederland blijven wonen tot 65-jarige leeftijd, zodat er geen (groter) AOW-gat ontstaat.
[c] Verdisconteerde toekomstige inkomensstroom van 65-minners wanneer we veronderstellen dat mensen tot 65 jaar in hun huidige baan blijven werken met hun huidige loon.
[d] Geschatte opgebouwde waarde in de derde pijler op basis van de premies die ingelegd zijn vanaf 1989.
[e] De som van het vermogen uit de tweede en derde pijler voor 65-plussers kunnen niet apart onderscheiden worden.

Tabel 5.2 laat het gemiddelde vermogen van huishoudens zien, alsmede het mediane vermogen van huishoudens en het percentage huishoudens waarbij een specifieke vermogenscomponent is waargenomen. Ook het vermogen is gemeten in euro's van 2010 (via de CPI van het CBS). We zien dat het vermogen van

spaarrekeningen oploopt met leeftijd tot en met 69 jaar, en daarna iets afneemt. Leeftijd en cohort effecten spelen hierbij een rol.

Minder dan 10 procent van de steekproef heeft uitstaande schulden anders dan hypotheekschulden. Deze schulden zijn het hoogst in de categorie 65-69 jaar. Aandelen uit aanmerkelijk belang zijn gemiddeld relatief hoog, maar dit bestanddeel wordt slechts bij minder dan 1 procent van de steekproef waargenomen.[5] Ongeveer 25 procent van de steekproef heeft aandelen en obligaties in bezit; de waarde hiervan stijgt gemiddeld van 7.966 euro naar 24.457 euro over de levenscyclus. 62 procent van de huishoudens bezit onroerend goed; de meeste van hen (77 procent) hebben tevens een hypotheekschuld. Het aandeel van mensen dat onroerend goed en hypotheekschulden heeft is hoog bij de jongere leeftijdsgroepen, maar ook onder de 70-plussers heeft 40 procent van de huiseigenaren nog een hypotheekschuld.

Eigenwoningbezit leidt tot vermogensvorming over de levenscyclus. De overwaarde (waarde onroerend goed minus hypotheekschuld) is aanzienlijk en varieert per leeftijdgroep. Door de fiscaal voordelige hypotheekproducten (zie par. 5.4), onderschatten onze cijfers het netto vermogen uit onroerend goed. Het onroerendgoed-vermogen is relatief illiquide (*locked-in* effect) en wordt daarom regelmatig weggelaten in empirische studies naar de toereikendheid van pensioenen (Venti en Wise 1991).

De Nederlandse bevolking lijkt een sterke voorkeur te hebben om zo lang mogelijk in het eigen huis te blijven wonen (De Graaf en Rouwendal 2012). Omgekeerde hypotheken zijn (nog) niet gangbaar in Nederland. Desondanks is vermogen in onroerend goed erg belangrijk als het gaat om de toereikendheid van pensioeninkomen. Mensen die in het bezit zijn van een eigen huis, ervan uitgaande dat gepensioneerden dit huis al voor een groot gedeelte hebben afgelost, hebben tijdens pensionering namelijk minder inkomen nodig om hun onderdak te financieren dan mensen in een huurhuis. De waarde van onroerend goed minus de waarde van de hypotheekschuld (nettowaarde van het onroerend goed) is het laagst in de jongere leeftijdscategorieën en het hoogst in de categorie 65-69 jaar met een gemiddelde van 184.406 euro en een mediaan van 127.272 euro. Het aandeel onroerendgoed-bezitters neemt tevens af na de leeftijd van 65 jaar waardoor ook de gemiddelde netto waarde van het onroerend goed afneemt in de leeftijdscategorie 70-plussers. Mogelijke verklaringen hiervoor kan men zoeken in een verslechtering van de gezondheid of het wegvallen van een partner waardoor verhuizing naar een kleiner huis of een verpleeghuis vaker voorkomt. Daarnaast kunnen cohorteffecten een rol spelen.

Vermogen uit de eerste pensioenpijler is gebaseerd op de AOW-aanspraken 2008. Deze uitkeringen zijn afhankelijk van het aantal jaren dat men woon-

achtig is geweest in Nederland, waarbij we aannemen dat personen tot het 65e levensjaar woonachtig zullen blijven in Nederland. Om de contante waarde van toekomstige pensioenaanspraken te bepalen, maken we gebruik van een reële rentevoet van 1 procent[6], de sterftekanscijfers per cohort die het CBS voorspelt (laatste versie 17 december 2010) en de bruto AOW-uitkeringen van 2008 gemeten in euro's van 2010 (13.033 euro per jaar voor alleenstaanden en 17.993 euro voor paren). Verder veronderstellen we dat de AOW geïndexeerd zal worden en dat de inflatie jaarlijks 2 procent bedraagt. Voor de meeste huishoudens behelst het AOW-pensioen het leeuwendeel van de inkomsten na pensionering. Het gemiddelde en de mediaan laten zien dat de AOW-uitkeringen negatief scheef verdeeld zijn (er liggen weinig waarnemingen links van het midden omdat het merendeel van de bevolking een volledige AOW-uitkering ontvangt). Dit in tegenstelling tot de positief scheve verdeling van het aanvullende private pensioeninkomen (private pensioeninkomens zijn ongelijk verdeeld, waarbij hoge decielen een proportioneel hoog aandeel van de totale private pensioenen ontvangen).

De pensioenaanspraken in de tweede pijler nemen we waar voor alle personen jonger dan 65 jaar. Tabel 5.2 geeft de contante waarden van de aanvullende pensioenuitkeringen weer die mensen opbouwen tot hun 65e levensjaar als zij werkzaam blijven in hun huidige baan met hun huidige salaris. In een volgende fase van het onderzoeksproject zal een salarisprofiel worden geschat om de gevoeligheid van de mate van toereikendheid van pensioeninkomen te toetsen op deze veronderstelling. Zo neemt loon over het algemeen toe met leeftijd, maar hebben 55-plussers ook een verhoogde kans om arbeidsongeschikt te raken en voor oudere werklozen is het vaker lastig om weer een nieuwe passende baan te vinden. Het tweede pijler pensioen is een nominale aanspraak met voorwaardelijke indexatie. Op dit moment staan de meeste pensioenfondsen er niet goed voor en kunnen zijn geen indexatie geven. In deze berekeningen hebben we verondersteld dat er in de toekomst geen inflatiecorrecties plaatsvinden en dat de inflatie 2 procent per jaar is. Er wordt geen rekening gehouden met eventuele pensioenkortingen na 2008.

In de 65-plus categorieën zijn de fracties en de bedragen laag voor de pensioenaanspraken in de 2e pijler. Dat komt omdat we deze aanspraken alleen waarnemen voor 65-minners. In de 65-plus categorieën staan dus alleen pensioenaanspraken van partners van kernpersonen jonger dan 65 jaar. Voor 65-plussers observeren we wel het inkomen dat zij ontvangen uit de tweede en derde pijler samen. We nemen aan dat men deze inkomsten ontvangt tot aan overlijden en berekenen zo de netto contante waarde, gebruik makend van een reële rente van 1 procent. Helaas kunnen wij op deze wijze de inkomsten uit de tweede versus de derde pijler niet onderscheiden voor 65-plussers. Zodoende laat tabel 5.2 de som van het vermogen uit de tweede en derde pijler zien voor 65 plussers.

5.5 TOEREIKENDHEID VAN PENSIOENAANSPRAKEN EN BESPARINGEN IN NEDERLAND

Om de toereikendheid van het pensioeninkomen te bepalen annuïtiseren we alle vermogenscomponenten uit tabel 5.2. Het proces van annuïtiseren is het gemakkelijkst uit te leggen in de situatie voor een alleenstaande man of vrouw. Stel dat een alleenstaande man van 50 jaar 50.000 euro beschikbaar heeft en dit bedrag op zijn spaarrekening zet tegen een reële rente van 1 procent. Als de man 65 is beschikt hij over de initiële 50.000 euro plus de gecumuleerde rente over 15 jaar, te weten 8.048 euro ((50.000* $1{,}01^{15}$) -50.000= 8.048).

Gegeven zijn sterftekansen, kan de man vanaf 65 jaar jaarlijks een vast bedrag uit zijn opgebouwde vermogen halen als inkomen. Dit inkomen is de annuïteit die we berekenen in deze paragraaf. Appendix A legt meer precies uit hoe wij de contante waarde van vermogen berekenen.

Voor echtparen wordt het voorbeeld wat complexer, omdat de leden van een paar vaak een verschillende leeftijd hebben en op verschillende momenten komen te overlijden. Stel nu dat de 50-jarige man uit het voorbeeld hierboven een vrouw heeft van 45 jaar oud en dat zij samen beschikken over een spaarvermogen van 50.000 euro. De man bereikt de leeftijd van 65 jaar en neemt ieder jaar een vast bedrag van het vermogen op om van te leven. Na 5 jaar bereikt ook zijn vrouw de leeftijd van 65 jaar en nemen zij samen jaarlijks een vast bedrag op om in hun onderhoud te kunnen voorzien. Gegeven de algemene sterftekarakteristieken, is het waarschijnlijk dat de vrouw langer zal leven dan de man zodat de vrouw na de dood van haar man nog jaarlijks inkomen moet verwerven uit het overgebleven vermogen. We houden rekening met het feit dat een weduwe of weduwnaar relatief meer inkomen uit het vermogen nodig heeft om het welvaartsniveau van een koppel te behouden, omdat het huishouden nu de schaalvoordelen van twee personen mist. Appendix A legt in detail uit hoe wij tot de contante waarde van vermogen voor echtparen zijn gekomen.

Om de annuïteiten te berekenen gaan we uit van een reële rentevoet van 1 procent[7] en de meest recente sterftekansen per cohort van het CBS (17 december 2010).[8] Tevens gebruiken we de equivalentieschaal van het CBS (Siermann et al. 2004). We laten eventuele bijstand buiten beschouwing die kan worden ontvangen indien huishoudens een AOW-uitkering hebben die lager uitvalt dan het sociaal minimum (bij afwezigheid van privévermogen). Ook nemen we aan dat pensionering het enige spaarmotief is voor huishoudens, hoewel er ook andere motieven kunnen bestaan, zoals nalatenschappen.[9] De laatste aanname in het annuïtiseringsproces is dat er naast overlijden geen huishoudtransities plaatsvinden. Met andere woorden, we nemen aan dat gehuwden en samenwonenden samen blijven en dat alleenstaande mensen alleenstaand blijven. We

veronderstellen dat kinderen het huishouden verlaten hebben tegen de tijd dat hun ouders 65 jaar of ouder zijn.

Tabel 5.3 laat de contante waarden zien van de verschillende vermogencomponenten. Uit de tabel blijkt dat voor alle leeftijdscategorieën het inkomen uit vermogen van onroerend goed minus de hypotheekschuld erg belangrijk is evenals pensioeninkomen uit de eerste en de tweede pijler. Samen gaat het gemiddeld om 80 procent van het totaal gemiddelde geannuïtiseerde vermogen. Een andere constatering is dat tweedepijler pensioenaanspraken met name hoog zijn onder de jongere leeftijdsgroepen. Dit kan worden verklaard door de hogere dekking onder jongere cohorten (zeker bij vrouwen) en het feit dat deze groepen nog minder de kans hebben gehad om pensioengaten op te lopen via parttime werk, werkloosheid of arbeidsongeschiktheid. Verder illustreert de vergelijking van de gemiddelde annuïteit met de mediane annuïteit dat de verdeling van nagenoeg alle vermogenscomponenten positief scheef is, behalve voor de eerste pijler.

Als een eerste maatstaf om de toereikendheid van pensioenen te beoordelen, delen we de optelling van alle inkomens- en vermogensbronnen (annuïteiten) door het huidige bruto inkomen. We presenteren drie van dergelijke vervangingsratio's waardoor een indruk ontstaat hoe belangrijk de 1e en 2e pijler, onroerend goed en overig privaat vermogen zijn om het pensioen te financieren. Met betrekking tot de tweede pijler veronderstellen we dat mensen hun huidige baan behouden en met betrekking tot overig privaat vermogen veronderstellen we dat mensen naast pensioen in de eerste en tweede pijler geen kapitaal meer opbouwen. We onderzoeken dus in welke mate de huidige besparingen het huidige inkomen kunnen vervangen op 65-jarige leeftijd wanneer mensen blijven werken in hun huidige baan. Wellicht zal voor jongeren het inkomen (en daarmee het gewenste pensioeninkomen) nog toenemen over de levenscyclus, echter, zij zullen dan ook meer bij gaan dragen aan de 2e pijler en/of extra kunnen sparen om hun inkomensgroei op te vangen na pensionering. Oftewel, voor het berekenen van de mate waarin mensen hun pensioen kunnen bekostigen hoeven nu nog geen besparingen gemaakt te zijn om toekomstige inkomensgroei op te vangen.[10]

Ten slotte, (endogeen) gedrag kan er voor zorgen dat mensen die onder onze veronderstellingen een lage vervangingsratio hebben relatief langer door blijven werken of later in hun leven extra gaan sparen, zodat zij zich uiteindelijk niet meer in een kwetsbare positie bevinden. Tabel 5.3 geeft weer dat de totale mediane vervangingsratio 80 procent is (p50). Voor de helft van de steekproef ligt de vervangingsratio tussen 62 en 101 procent (p25 en p75). De ratio is relatief hoog voor jongere leeftijdscategorieën. Tevens is de ratio hoger voor de mensen in de categorie 60-64 jaar in vergelijking met de categorie 55-59 jaar.

Dit valt gedeeltelijk te verklaren door het feit dat het huidige inkomen van de 60-64 jarigen al is afgenomen. Het onderzoeksproject zal in een volgende fase dan ook ingaan op permanent inkomen[11] in plaats van huidig inkomen. Zoals eerder opgemerkt, is onroerendgoed-vermogen tamelijk illiquide. Wanneer we alleen de 1e en 2e pijler bezien worden in alle categorieën de vervangingsratio's substantieel lager.

Tabel 5.3 Samenstelling pensioenannuïteit van huishoudens (zelfstandigen uitgezonderd), 2008[a]

Leeftijd kernpersoon huishouden	35-49	50-54	55-59	60-64	65-69	70+	All
Vermogen: gemiddelde annuïteit							
Spaarrekeningen minus schulden anders dan hypotheek	1.220	1.330	1.521	1.776	2.041	5.674	2.305
Aanmerkelijk belang	191	258	315	779	581	696	416
Aandelen en obligaties	383	846	548	699	938	2.857	1.040
Waarde onroerend goed minus hypotheekschuld	4.018	5.960	6.357	6.992	8.288	12.748	6.977
Ondernemingsvermogen	14	9	10	23	-3	36	17
Pensioenannuïteit 1e pijler [b]	12.128	12.229	12.381	12.576	12.168	12.803	12.359
Pensioenannuïteit 2e pijler < 65 jaar [c]	9.818	10.092	9.437	7.042	480	50	6.688
Pensioenannuïteit 3e pijler < 65 jaar [d]	294	501	612	627	39	4	309
2e + 3e pijler 65-plussers [e]	16	110	287	1.725	10.338	8.079	2.792
Totaal pensioenannuïteit	28.082	31.338	31.468	32.239	34.870	42.946	32.903
Vermogen: mediane annuïteit							
Spaarrekeningen minus schulden anders dan hypotheek	368	422	609	706	965	2.010	663
Aanmerkelijk belang	0	0	0	0	0	0	0
Aandelen en obligaties	0	0	0	0	0	0	0
Waarde onroerend goed minus hypotheekschuld	1.416	4.035	4.469	5.020	5.434	0	2.216
Ondernemingsvermogen	0	0	0	0	0	0	0
Pensioenannuïteit 1e pijler [b]	13.081	13.081	13.083	13.084	13.033	13.033	13.081
Pensioenannuïteit 2e pijler < 65 jaar [c]	8.589	8.289	7.375	4.368	0	0	4.645

Pensioenannuïteit 3e pijler < 65 jaar [d]	0	0	0	0	-	-	0
2e + 3e pijler 65-plussers [e]	0	0	0	0	6.851	4.728	0
Totaal pensioenannuïteit	25.798	28.415	28.213	27.668	28.545	27.640	27.046
Ratio 1e en 2e pijler / huidig [f] bruto inkomen							
ratio p25 [g]	0,54	0,47	0,47	0,49	-	-	0,51
ratio p50	0,67	0,59	0,59	0,64	-	-	0,64
ratio p75	0,81	0,72	0,72	0,82	-	-	0,79
Ratio 1e en 2e pijler en onroerend goed / huidig bruto inkomen [f]							
ratio p25	0,59	0,55	0,57	0,60	-	-	0,58
ratio p50	0,76	0,71	0,71	0,79	-	-	0,75
ratio p75	0,96	0,90	0,89	1,02	-	-	0,95
Ratio totale pensioenannuïteit / huidig bruto inkomen [f]							
ratio p25	0,63	0,59	0,61	0,66	-	-	0,62
ratio p50	0,81	0,75	0,77	0,85	-	-	0,80
ratio p75	1,01	0,95	0,96	1,11	-	-	1,01

[a] Pensioenannuïteit (geannuïtiseerd vermogen) in euro's van 2010. Bij meerpersoonshuishoudens is standaardisatie via equivalentieschalen toegepast. De leeftijd van de kernpersoon van het huishouden bepaald in welke leeftijdsgroep het huishouden is ingedeeld.

[b] We veronderstellen dat mensen in Nederland blijven wonen tot 65-jarige leeftijd, zodat er geen (groter) AOW-gat ontstaat.

[c] We veronderstellen dat mensen tot 65 jaar in hun huidige baan blijven werken met hun huidige loon.

[d] Geannuïtiseerd vermogen opgebouwd in de derde pijler, geschat op basis van de premies die ingelegd zijn vanaf 1989.

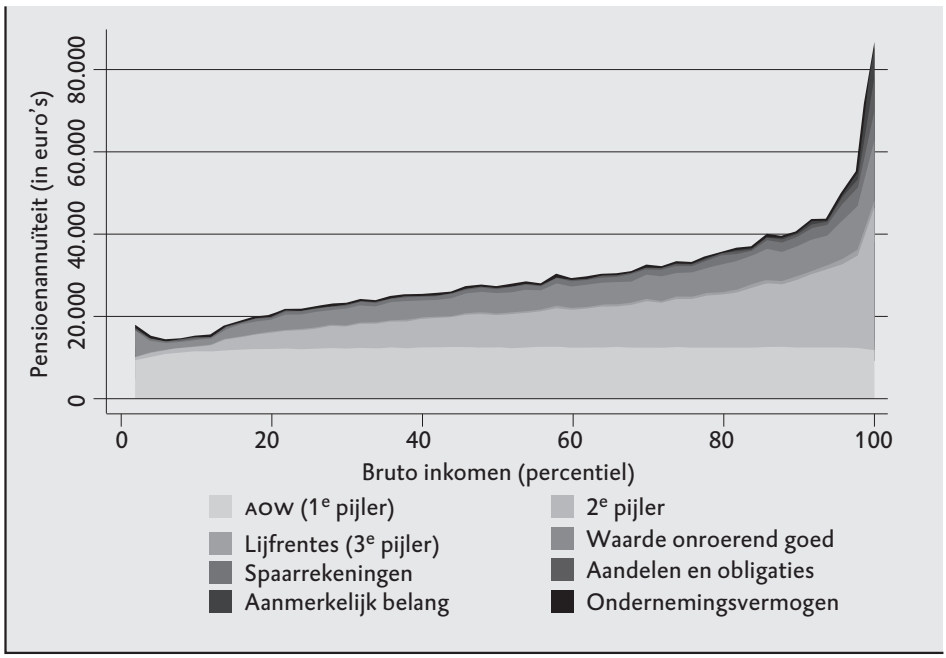
[e] De som van het vermogen uit de tweede en derde pijler voor 65-plussers kunnen niet apart onderscheiden worden.

[f] De drie vervangingsratio's geven een idee hoe belangrijk de 1e en 2e pijler, onroerend goed en overig privaat vermogen zijn om het pensioen te financieren. Desondanks moet er opgemerkt worden dat de ratio's onderling niet zondermeer te vergelijken zijn, omdat de kwartielen per leeftijdsgroep herschikt worden naar het vermogen waarmee rekening gehouden wordt in de berekening van de vervangingsratio. Dit geldt tevens voor de tabellen 9.4 en 9.5.

[g] We rapporteren de drie kwartielen van de verdeling van de vervangingsratio's en duiden deze aan met p25, p50 en p75. Het eerste kwartiel (p25) onderscheidt de vervangingsratio's van de onderste 25% van de huishoudens. Een kwart van de huishoudens heeft een vervangingsratio onder p25. P50 is de mediaan en geeft de middelste vervangingsratio. De helft van de huishoudens heeft een vervangingsratio onder de mediaan, de andere helft zit er boven. P75, tenslotte, onderscheidt de bovenste 25% van de huishoudens. 25% van de huishoudens heeft een vervangingsratio boven p75.

Figuur 5.1 toont de gemiddelde contante waarde van de vermogenscomponenten over de inkomensverdeling, waarbij de individuen zijn gerangschikt van laag naar hoog op basis van hun bruto inkomen. Zoals verwacht is de AOW nagenoeg vlak over de inkomensverdeling. Alle andere vermogenscomponenten nemen in omvang toe naarmate het bruto inkomen oploopt. Zo wordt het belang van spaargeld en aandelen belangrijker in de top van de inkomensverdeling.

Figuur 5.1 Samenstelling pensioenannuïteit naar inkomenshoogte[a]



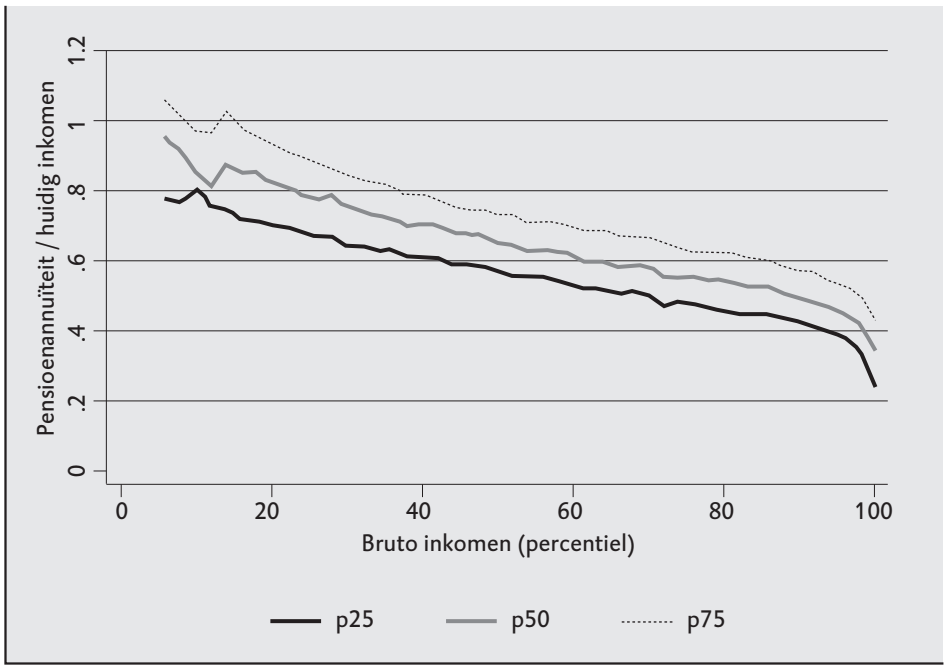
[a] Verdisconteerd vermogen in euro's van 2010 per inkomenspercentiel waarbij de gestandaardiseerde huishoudens zijn gerangschikt naar hoogte van het huidige bruto inkomen.

Figuur 5.2 presenteert het verloop van de bruto vervangingsratio's en de variatie daarin over de inkomensverdeling. Figuur 5.2a richt zich op de ratio van inkomsten uit de 1e en 2e pijler ten opzichte van het huidig inkomen. Vooraf dient daarbij te worden opgemerkt dat het beeld van zeer hoge vervangingsratio's bij lage inkomens van ongeveer 100 procent institutioneel is bepaald door het sociaal minimum. De ratio neemt af over de inkomensverdeling van een mediane ratio van 95 procent voor het zesde inkomenspercentiel tot een mediane ratio van 34 procent bij de top van de inkomensverdeling. Figuur 5.2b laat de totale vermogensannuïteiten ten opzichte van het huidige inkomen zien. Bij het ver-

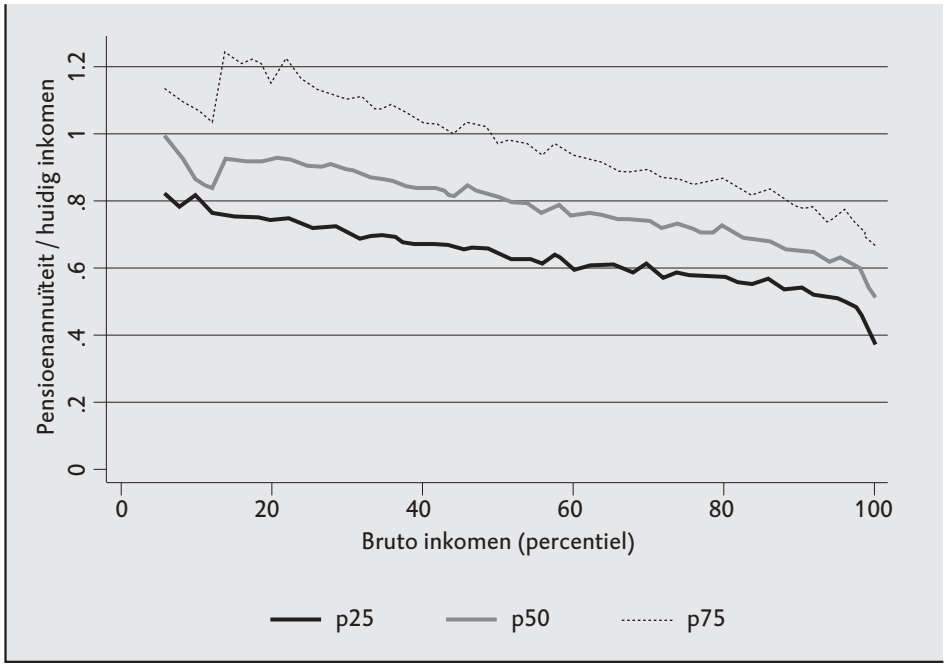
gelijken van figuur a en b valt op dat het vermogen uit onroerend goed en overige private besparingen een fors positief effect hebben op de vervangingsratio's; vanaf het 25e inkomenspercentiel is dit ruim 15 procentpunten voor de mediane vervangingsratio. Voor het bovenste kwartiel (de gestreepte lijn) neemt de vervangingsratio zelfs ongeveer 25 procentpunten toe als gevolg van onroerend goed en overige private besparingen. Voor het onderste kwartiel (de doorgetrokken lijn) is de toename van de vervangingsratio als gevolg onroerend goed en privévermogen minder groot, namelijk gemiddeld 8 procent. De afname van de vervangingsratio's over inkomenspercentielen is lager wanneer we rekening houden met privé vermogen en onroerend goed. Zoals verwacht laten de ratio's met totale annuïteiten een grotere variatie zien dan de ratio's die alleen rekening houden met de pensioenannuïteiten van de eerste en de tweede pijler.

Figuur 5.2 Vervangingsratio's over de inkomensverdeling

Figuur 5.2a Ratio pensioenannuïteit 1e en 2e pijler / huidige bruto inkomen



Figuur 5.2b Ratio totale pensioenannuïteit / huidige bruto inkomen



Noot: De figuur laat het 25e percentiel, de mediaan en het 75e percentiel zien van de vervangingsratio die bereikt wordt met alleen de 1e en de 2e pijler (a) en wanneer we alle vermogenscomponenten in beschouwing nemen (b). Op de horizontale as zijn de huishoudens gerangschikt naar de hoogte van het huidige gestandaardiseerde bruto inkomen.

5.6 GEVOELIGHEIDSANALYSE

5.6.1 MOGELIJK KWETSBARE GROEPEN

Hierna onderscheiden we enkele kwetsbare groepen: eerste generatie allochtonen, alleenstaande vrouwen en personen die al minstens een jaar zijn aangewezen op een werkloosheids-, bijstands- of arbeidsongeschiktheidsuitkering. Andere mogelijk kwetsbare groepen worden in een vervolgfase van het project onderzocht. Dan zal ook extra aandacht worden gegeven aan de zelfstandig ondernemers die mogelijk kwetsbaar zijn door het ontbreken van aanvullende pensioen die in werknemersverband kunnen worden opgebouwd.

Eerste generatie niet-westerse allochtonen kunnen kwetsbaar zijn omdat zij

vaak geen volledige AOW opgebouwd hebben (AOW-gat). Ook alleenstaande vrouwen kunnen kwetsbaar zijn door kleine of geheel ontbrekende aanvullende pensioenen in de tweede pijler als gevolg van parttime werk en de combinatie van werk en zorgtaken (geboorte van kinderen). Opgemerkt moet worden dat mensen met een AOW-gat en een laag vermogen een inkomensaanvulling kunnen krijgen uit de bijstand. Deze is hier niet meegenomen. De uitkomsten laten dus de vervangingsratio's zien zonder inkomensaanvulling uit de bijstand. Voor de overheidsuitgaven is het interessant te bepalen hoeveel mensen recht zouden krijgen op een dergelijke aanvulling, gegeven hun huidige pensioenaanspraken en besparingen. Dit zullen we in vervolgonderzoek berekenen.

Tabel 5.4 presenteert de bruto vervangingsratio's. Opgemerkt moet worden dat het beeld van hoge vervangingsratio's bij kwetsbare groepen waarschijnlijk sterk samenhangt met de lage inkomens van deze groepen. Daardoor is een laag pensioen (bijv. alleen AOW) al voldoende om het huidige inkomen op te vangen. In die zin kunnen hoge vervangingsratio's misleidend zijn. Niettemin zien we dat de mediane bruto vervangingsratio's van de onderscheiden kwetsbare groepen in het algemeen lager uitvallen dan die van alle huishoudens samen (laatste regels tabel 5.4), met uitzondering van alleenstaande vrouwen. Alleenstaande vrouwen lijken op dit punt dus niet direct als kwetsbare groep gekwalificeerd te hoeven worden.

Tabel 5.4 laat verder zien wat het effect is van vermogensvorming via onroerend goed (de eigen woning). Die verschilt nogal per sociale groep. Zo bouwen eerste generatie niet-westerse allochtonen nauwelijks pensioen op via de eigen woning. Alleenstaande vrouwen en uitkeringsontvangers nemen hier een middenpositie in.

Tabel 5.4 Mediane vervangingsratio's van potentieel kwetsbare groepen [a]

Leeftijdsgroep	35-49	50-54	55-59	60-64	All
Eerste generatie niet-westerse allochtonen					
Ratio 1e en 2e pijler / huidige bruto inkomen	0,54	0,45	0,49	0,47	0,52
Idem, inclusief onroerend goed	0,56	0,47	0,54	0,53	0,54
Ratio totale pensioenannuïteit / huidige bruto inkomen	0,57	0,49	0,55	0,55	0,55
Alleenstaande vrouwen					
Ratio 1e en 2e pijler / huidige bruto inkomen	0,74	0,64	0,65	0,62	0,69
Idem, inclusief onroerend goed	0,79	0,74	0,74	0,75	0,77

Ratio totale pensioenannuïteit / huidige bruto inkomen	0,82	0,78	0,78	0,80	0,80
Langer dan 1 jaar werkloosheidsuitkering					
Ratio 1e en 2e pijler / huidige bruto inkomen	0,64	0,55	0,55	0,59	0,60
Idem, inclusief onroerend goed	0,71	0,62	0,66	0,77	0,69
Ratio totale pensioenannuïteit / huidige bruto inkomen	0,74	0,67	0,71	0,83	0,74
Langer dan 1 jaar arbeidsongeschiktheidsuitkering					
Ratio 1e en 2e pijler / huidige bruto inkomen	0,63	0,56	0,58	0,62	0,60
Idem, inclusief onroerend goed	0,70	0,66	0,69	0,75	0,70
Ratio totale pensioenannuïteit / huidige bruto inkomen	0,72	0,70	0,75	0,80	0,74
Langer dan 1 jaar bijstand					
Ratio 1e en 2e pijler / huidige bruto inkomen	0,72	0,60	0,60	0,64	0,67
Idem, inclusief onroerend goed	0,72	0,63	0,63	0,65	0,69
Ratio totale pensioenannuïteit / huidige bruto inkomen	0,73	0,64	0,63	0,65	0,70
Alle huishoudens (35+ jaar, uitgezonderd zelfstandigen en DGA's)					
Ratio 1e en 2e pijler / huidige bruto inkomen	0,67	0,59	0,59	0,64	0,64
Idem, inclusief onroerend goed	0,76	0,71	0,71	0,79	0,75
Ratio totale pensioenannuïteit / huidige bruto inkomen	0,81	0,75	0,77	0,85	0,80

Noot Voor iedere groep rapporteren we de mediaan van de ratio pensioenannuïteit / huidige bruto inkomen. Ook wordt het effect van onroerend goed zichtbaar gemaakt voor de kwetsbare groepen. Als referentiepunt is ook de mediaan van alle huishoudens weergegeven.

5.6.2 VERSCHILLENDE RENTEVOETEN

Tabel 5.5 presenteert resultaten van de gevoeligheidsanalyse waarbij het uitgangspunt van een reële rente van 1 procent wordt vergeleken met een situatie van 0 en 2 procent. We gaan in alle scenario's uit van een gemiddelde inflatie van 2 procent. De vervangingsratio's die uitgaan van onroerend goed en/

of privaat vermogen zijn het meest gevoelig voor veranderingen in de reële rente. Dit komt omdat een verandering in de rente het veronderstelde rendement op het onroerend goed en de private besparingen doen veranderen.[12] De gevoeligheid van deze vervangingsratio's is met name zichtbaar vanaf het vierde kwartiel, omdat deze huishoudens het meeste vermogen bezitten naast de 1e en 2e pijler. Daarnaast hebben de verschillende reële rentes meer invloed op de jongste leeftijdscategorieën, omdat zij nog verder verwijderd zijn van de veronderstelde pensioenleeftijd. Er moet dus voor een langere periode een assumptie gemaakt worden over het rendement.

Tabel 5.5 Vervangingsratio's bij verschillende rentevoeten, alle huishoudens uitgezonderd zelfstandigen en DGA's

Leeftijdsgroep		35-49	50-54	55-59	60-64	All
Reële rente: 0%	***Ratio annuïteit 1e en 2e pijler / huidig bruto inkomen***					
	ratio p25	0,54	0,47	0,47	0,48	0,51
	ratio p50	0,67	0,58	0,59	0,64	0,64
	ratio p75	0,81	0,71	0,71	0,81	0,78
	Ratio annuïteit 1e en 2e pijler en onroerend goed / huidig bruto inkomen					
	ratio p25	0,58	0,54	0,55	0,59	0,57
	ratio p50	0,74	0,68	0,69	0,77	0,73
	ratio p75	0,91	0,85	0,86	0,99	0,91
	Ratio totale pensioenannuïteit / huidig bruto inkomen					
	ratio p25	0,61	0,57	0,59	0,64	0,60
	ratio p50	0,77	0,72	0,73	0,82	0,76
	ratio p75	0,95	0,89	0,91	1,06	0,95
Reële rente: 1%	***Ratio annuïteit 1e en 2e pijler / huidig bruto inkomen***					
	ratio p25	0,54	0,47	0,47	0,49	0,51
	ratio p50	0,67	0,59	0,59	0,64	0,64
	ratio p75	0,81	0,72	0,72	0,82	0,79
	Ratio annuïteit 1e en 2e pijler en onroerend goed / huidig bruto inkomen					
	ratio p25	0,59	0,55	0,57	0,60	0,58
	ratio p50	0,76	0,71	0,71	0,79	0,75
	ratio p75	0,96	0,90	0,89	1,02	0,95
	Ratio totale pensioenannuïteit / huidig bruto inkomen					

	ratio p25	0,63	0,59	0,61	0,66	0,62
	ratio p50	0,81	0,75	0,77	0,85	0,80
	ratio p75	1,01	0,95	0,96	1,11	1,01
Reële rente: 2%	***Ratio annuïteit 1e en 2e pijler / huidig bruto inkomen***					
	ratio p25	0,55	0,47	0,47	0,49	0,51
	ratio p50	0,68	0,59	0,59	0,64	0,64
	ratio p75	0,82	0,72	0,72	0,82	0,79
	Ratio annuïteit 1e en 2e pijler en onroerend goed / huidig bruto inkomen					
	ratio p25	0,60	0,57	0,58	0,62	0,60
	ratio p50	0,80	0,74	0,74	0,82	0,78
	ratio p75	1,02	0,95	0,93	1,06	1,00
	Ratio totale pensioenannuïteit / huidig bruto inkomen					
	ratio p25	0,65	0,61	0,63	0,68	0,65
	ratio p50	0,85	0,80	0,80	0,89	0,84
	ratio p75	1,10	1,02	1,02	1,17	1,09

5.7 SAMENVATTING EN CONCLUSIE

Er bestaan grote uitdagingen op de terreinen pensioen, wonen en zorg. Tevens is er aanleiding om deze terreinen meer in onderlinge samenhang te bezien. Zo wordt bijvoorbeeld veelal gesuggereerd dat de sterk oplopende zorgkosten voor een groter deel individueel zouden moeten worden gedragen. In het bijzonder wordt vaak gepleit voor hogere bijdragen van ouderen zelf in de financiering van de ouderenzorg. De vraag is in hoeverre de financiële positie van ouderen dat toelaat. Daarbij is het van belang om niet alleen naar de pensioenen in de traditionele zin van het woord te kijken, maar ook naar andere bronnen van inkomen en vermogen die kunnen bijdragen aan de financiële positie van ouderen. De eigen woning is daar een belangrijk onderdeel van. Ook in het kader van dreigende kortingen op de aanvullende pensioenen is het belangrijk om een zo goed mogelijk beeld te hebben van de (andere) middelen die ouderen ter beschikking hebben.

In deze bijdrage laten we op basis van uitgebreid empirisch onderzoek zien welke middelen Nederlandse huishoudens hebben opgebouwd om hun oude dag te financieren. Dit onderzoek vindt plaats in het kader van een internationaal vergelijkend OESO-onderzoek naar de vraag of mensen voldoende sparen

voor hun pensioen. Met behulp van verschillende datasets berekenen we voor verschillende leeftijdscategorieën en verschillende sociaal-economische groepen diverse inkomens- en vermogenscomponenten die bijdragen aan de financiële positie na pensionering. Daaronder vallen AOW-rechten, aanvullende pensioenrechten, opgebouwd vermogen in vrijwillige pensioenproducten, de eigen woning en privévermogen.

Om de toereikendheid van het inkomen tijdens de oude dag te bepalen annuïtiseren we alle bovengenoemde vermogenscomponenten. Vervolgens relateren we deze pensioenannuïteiten aan het (bruto) inkomen van de huidige personen jonger dan 65 jaar. Deze vervangingsratio's geven inzicht in de mate waarin mensen hun levensstandaard na pensionering kunnen voortzetten. Dat betekent overigens niet dat de consumptie na pensionering gelijk zou moeten zijn. Een in de literatuur breed geaccepteerde standaard is dat het pensioeninkomen groter of gelijk moet zijn aan 70 procent van het inkomen vóór pensionering om de levensstandaard te kunnen behouden. Ook in Nederland is dit een veel gehanteerde norm voor het pensioen. Daarbij wordt dan uitgegaan van de combinatie van AOW en aanvullend pensioen. Met onze analyse kunnen we echter een veel meer omvattend financieel beeld schetsen.

De belangrijkste resultaten luiden als volgt. Over alle leeftijdscategorieën en sociaal-economische groepen tezamen bedraagt de mediane pensioenannuiteit van huishoudens 80 procent van het bruto inkomen. De eigen woning draagt daar substantieel aan bij (zo'n 11 procent-punten). Circa 27 procent van de huishoudens heeft een vervangingsratio van minder dan 70 procent. Voor die groep zou gesproken kunnen worden van een ontoereikend pensioeninkomen als wordt uitgegaan van 70 procent als norm. Als het gaat om de totale pensioenannuïteit is de variatie over leeftijdscategorieën niet groot. Wel opvallend is dat de pensioenaanspraken in de tweede pijler voor de jongere cohorten wat hoger zijn dan voor de oudere cohorten. Verder neemt de totale pensioenannuïteit als percentage van het bruto inkomen af, naarmate het inkomen stijgt. Dat is vooral het gevolg van het feit dat de AOW een vast bedrag is op het niveau van het sociaal minimum. De annuïteiten van vermogen in de eigen woning, spaarrekeningen en ander vermogen lopen daarentegen juist flink op met het inkomen. Van de verschillende sociaal-economische groepen vinden we dat allochtonen (die dikwijls een onvolledige AOW-uitkering hebben) en mensen die langer dan 1 jaar een inkomensvervangende uitkering hebben meestal een vervangingsratio van minder dan 70 procent hebben. Bij deze groepen liggen dus de hoogste pensioenrisico's.

In vervolgonderzoek zullen we speciale aandacht geven aan zelfstandig ondernemers en ook netto vervangingsratio's berekenen. Dat is van belang omdat het bruto netto traject van gepensioneerden vrij sterk afwijkt van dat

van de personen jonger dan 65 jaar. Verder zullen we gevoeligheidsanalyses uitvoeren met onder meer verschillende loonprofielen, verschillen in pensioenopbouw, het effect van kortingen op de 2e pijler e.d. Tevens zullen we analyses uitvoeren met andere referentiepunten voor een adequaat pensioen, waaronder armoedemaatstaven. Ten slotte hopen we in de toekomst simulaties uit te voeren van de effecten van verschillende (pensioen)hervormingen op de toereikendheid van pensioeninkomens. Dat kan belangrijke inzichten verschaffen voor het debat over de toekomst van pensioenen, wonen en financiering van de zorg.

NOTEN

* Dit onderzoek is uitgevoerd door een interuniversitair onderzoeksteam, mede gefinancierd door Instituut Gak en Netspar, bestaande uit Marike Knoef (Universiteit Leiden en CentERdata), Jim Been (Universiteit Leiden), Rob Alessie (Rijksuniversiteit Groningen), Koen Caminada (Universiteit Leiden), Kees Goudswaard (Universiteit Leiden) en Adriaan Kalwij (Universiteit Utrecht). Het onderzoek maakt deel uit van een internationaal vergelijkend project van de OESO. Onlangs is een voortgangsrapportage geschreven voor en gepresenteerd aan een OECD Country Expert Group in Parijs. Die rapportage is nu verder bewerkt voor de WRR-conferentie. We danken Pablo Antolin, Lans Bovenberg, Flavia Coda Moscarola, Frank den Butter, Elisabeth Eenkhoorn, Ben Geurts, André Knottnerus, Sylvia Kok-de Vries, Stephanie Payet, Lou Spoor, Raun van Ooijen, Arthur van Soest en Juan Yermo voor hun waardevolle opmerkingen.

1 Het gestandaardiseerd besteedbare inkomen is het besteedbaar inkomen dat is gecorrigeerd voor verschillen in grootte en samenstelling van het huishouden. Deze correctie vindt plaats met behulp van equivalentiefactoren waarin de schaalvoordelen als het gevolg van het voeren van een gemeenschappelijke huishouding tot uiting komen. Op deze manier worden alle huishoudens gestandaardiseerd naar een eenpersoonshuishouden zodat de welvaartsniveaus van huishoudens onderling vergelijkbaar zijn.

2 Dit kan enerzijds in de vorm van het ontvangen van een gedeelte van het pensioen als de ex-partner de 65-jarige leeftijd bereikt of anderzijds kan de aanspraak worden omgezet in twee afzonderlijke pensioenaanspraken voor ieder van de twee voormalige partners. De uitbetalingen kunnen dan ook op verschillende momenten in de tijd plaatsvinden. De data omtrent de pensioenaanspraken zijn weliswaar inclusief deze omzettingen, maar er is geen informatie beschikbaar over de pensioenen die gedeeltelijk aan de ex-partner worden uitgekeerd bij het bereiken van de leeftijd van 65 jaar.

3 Data afkomstig uit enquêtes betreffende hypotheekvermogen kunnen hier mogelijkerwijs inzicht bieden in een later stadium van het onderzoek. Hierbij zou gebruik gemaakt kunnen worden van de DNB Household Survey (DHS) die beschikbaar is via CentERdata.

4 Kalmijn en Alessie (2008) vinden dat toepassing van de equivalentieschalen van de OESO en het CBS tot vergelijkbare resultaten leiden.

5 Ondanks dat DGA's buiten beschouwing laten komen aandelen aanmerkelijk belang voor omdat huishoudleden een aanmerkelijk belang in een B.V. kunnen hebben zonder fiscaal aangeduid te worden als DGA.

6 Later voeren we een gevoeligheidsanalyse uit met een hogere en een lagere rente.

7 De reële rente en de inflatie bepalen samen de disconteringsvoet die we gebruiken (het percentage om de contante waarde van toekomstige inkomsten te bepalen). Anders dan in bijvoorbeeld kosten-baten analyses gaat het hier om de rente in de markt en niet om tijdsvoorkeuren die individueel verschillend kunnen zijn (zoals

beschreven in Den Butter 2000).

8 We nemen aan dat de resterende levensduur van mannen en vrouwen onafhankelijk zijn van elkaar.

9 Zie Van Gilst, Nijboer en Caminada (2008).

10 De effecten van de (thans) lagere belasting- en premiedruk voor senioren worden in een latere fase van het onderzoek betrokken door naast bruto ook netto vervangingsratio's te berekenen. Immers, voor zover de inkomens van senioren tegen een lager tarief worden belast, onderschatten bruto vervangingsratio's de toereikendheid van pensioeninkomens.

11 In de consumptietheorie van Milton Friedman (1957) wordt gesteld dat consumptie niet bepaald wordt door het lopende inkomen maar door het permanente inkomen. Dit is een soort gemiddeld inkomen over een langere tijdsperiode, zeg maar het inkomen dat personen gemiddeld in hun leven verdienen.

12 In de eerste en tweede pijler daarentegen gaat het om aanspraken. In de 2e pijler is vooral de veronderstelde inflatie van belang (nominale rechten).

LITERATUUR

Banks, J., R. Blundell, S. Tanner (1998) 'Is there a retirement-savings puzzle'? *American Economic Review* 88, 4: 769-788.

Bernheim, B., J. Skinner, S. Weinberg (2001) 'What accounts for the variation in retirement wealth among US households'? *American Economic Review* 91, 4: 832-857.

Binswanger, J., D. Schunk (2011) 'What is an adequate standard of living during retirement?' *Journal of Pension Economics and Finance* 11, 2: 203-222.

Bos, W. (2012) 'Vrijwel altijd extra inkomsten naast de AOW', *Webmagazine* 22 maart.

Boskin, M., J. Shoven (1987) *Concepts and measurement of earnings replacements during retirement*, NBER Working Paper 1360, Cambridge, MA.

Butter, F.A.G. den (2000) 'Verlaag het disconto', *Economisch Statistische Berichten* 85, 4279: 871

Caminada, K. (2000) *Pensioenopbouw via de derde pijler. Beschrijving van de ontwikkeling, omvang en verdeling van premies lijfrenten volgens de inkomensstatistiek*, Department of Economics Research, Memorandum 2000.01, Leiden: Leiden University.

Caminada, K., K. Goudswaard, F. Koster (2012) 'Social income transfers and poverty: a cross country analysis for OECD countries', *International Journal of Social Welfare* 21: 115-126.

Duleep, H. (1986) 'Measuring income's effect on adult mortality using longitudinal administrative record data', *Journal of Human Resources* 21, 2: 238-251.

Helderman, J.K. (2011) *De triple-A van een betaalbare zorg. Een essay over Ambitie, Ambiguïteit en Ambivalentie in het streven naar een beheerste kostengroei in de Nederlandse gezondheidszorg*. Essay geschreven in opdracht van de Taskforce kostenbeheersing van het Ministerie van VWS, Nijmegen: Radboud Universiteit.

Eenkhoorn, E., G. Zijlmans (2010) *Normen voor de pensioenaansprakenstatistiek*, Netspar NEA paper 29.

Engen, E., W. Gale, C. Uccello (1999) 'The adequacy of retirement saving', *Brookings Papers on Economic Activity* 30, 2: 65-187.

Friedman, M. (1957) *A theory of the consumption function*, Princeton University Press.

Gilst, J. van, H. Nijboer, C.L.J. Caminada (2008) 'De successiebelasting vanuit economisch perspectief', *Weekblad Fiscaal Recht*, 18 december 2008: 1423-1429.

Graaf, M., J. Rouwendal (2012) *The demand for mortgage debt and the elderly home equity puzzle*, Paper presented at Netspar Pension Workshop, januari.

Haveman, R., K. Holden, A. Romanov, B. Wolfe (2007) 'Assessing the maintenance of savings sufficiency over the first decade of retirement', *International Tax and Public Finance* 14: 481-502.

Hoff, S., C. van Gaalen, A. Soede, A. Luten, C. Vrooman, S. Lamers (2009) *Genoeg om van te leven: Focusgroepen in discussie over de minimale kosten van levensonder-*

houd, Sociaal en Cultureel Planbureau. SCP-special 35.

Kalmijn, M., R. Alessie (2008) *Life course changes in income: An exploration of age- and stage effects in a 15-year panel in the Netherlands*, Netspar Panel Paper 10.

Kalwij, A., R. Alessie, M. Knoef (2012) *'The association between individuals income and remaining life expectancy at the age of 65 in the Netherlands',* nog te verschijnen in Demography.

Knoef, M., R. Alessie, A. Kalwij (2009) *Changes in the income distribution of the Dutch elderly between 1989 and 2020: a dynamic micro simulation*, Netspar discussion paper 09/2009-030.

Mensonides, J., J. Frijns (2011) 'Begrenzing marktwaardering pensioenverplichtingen', *Economisch Statistische Berichten* 96: 430-433.

OECD (2011a) *Pensions at a glance 2011: Retirement-income systems in OECD and G20 countries*, OECD publishing, www.oecd.org/els/social/pensions/PAG.

OECD (2011b) *Progress report - model assumptions for Germany and the United States, project on retirement savings adequacy*.

OECD (2011c) *Retirement savings adequacy, project description*.

Osler, M., E. Prescott, M. Grønbæk, U. Christensen, P. Due, G. Engholm (2002) 'Income inequality, individual income, and mortality in Danish adults: analysis of pooled data from two cohort studies', *British Medical Journal* 324: 13-16.

Scholz, J., A. Seshadri, S. Khitatrakun (2006) 'Are Americans saving 'Optimally' for retirement'? Journal of Political Economy 114, 4: 607-643.

Siermann, C., P. van Teeffelen, L. Urlings (2004) 'Equivalentiefactoren', *Statistics Netherlands*.

VanDerhei, J., C. Copeland (2010) *The EBRI retirement readiness rating: Retirement income preparation and future prospects*, EBRI Issue Brief 344.

Venti, Wisse (1991) 'Ageing and the income value of housing wealth', *Journal of Public Economics* 44, 3: 371-397.

Von Gaudecker, H., R. Scholz (2007) 'Differential mortality by lifetime earnings in Germany', *Demographic Research* 17, 4: 83-108.

Walker, R. (1987) 'Consensual approaches to the definition of poverty: towards an alternative methodology', *Journal of Social Policy* 16: 213-226.

BIJLAGE VERDISCONTEREN VAN VERMOGEN

In deze appendix beschrijven we het verdisconteringsproces van het vermogen van één- en meerpersoonshuishoudens. Voor eenpersoonshuishoudens is het verdisconteringproces simpel: de annuïteit die men ontvangt vanaf de pensioengerechtigde leeftijd van 65 is berekend als de contante waarde van het vermogen op de leeftijd 65. Formeel ziet dit er als volgt uit voor, bijvoorbeeld, een alleenstaande vrouw.

(1)

$$A = K \Big/ \sum_{n=65-a}^{99-a} {}_nP_a \frac{1}{(1+r)^n}$$

Hier is K het totale vermogen dat nodig is om annuïteit A te ontvangen vanaf de leeftijd 65 tot en met overlijden. a is de leeftijd van de persoon en ${}_nP_a$ is de kans dat een vrouw met leeftijd a in leven is na n jaren. Hierbij maken wij de aanname dat mensen niet ouder dan 99 jaar worden, omdat de sterftekanscijfers van het CBS niet verder dan 99 gaan. Voor alleenstaande mannen gebruiken we hetzelfde verdisconteringsproces als in (1), maar vervangen we de kans dat een vrouw in leven is na n jaar, ${}_nP_a$, door de kans dat een man in leven is na n jaar, ${}_nQ_a$.

Om het vermogen van meerpersoonshuishoudens te verdisconteren hebben we enkele extra aannames nodig, omdat we vermogen op huishoudniveau waarnemen en geen informatie hebben omtrent de verdeling van dit vermogen tussen koppels. Daarom nemen we aan dat huishoudens hun vermogen uitsmeren over tijd alsook over elkaar.

Daarnaast zijn koppels veelal van een verschillende leeftijd en komt men op veelal andere momenten in de tijd te overlijden. Als voorbeeld nemen we een man en een vrouw met een leeftijdsverschil van vijf jaar. In het verdisconteringsproces willen we rekening houden met het feit dat de man vijf jaar eerder de pensioengerechtigde leeftijd van 65 bereikt dan de vrouw en dat de kans dat de vrouw langer blijft leven dan de man waarschijnlijker is dan dat de man de vrouw overleeft. Tevens willen we rekening houden met de schaalvoordelen die men in een meerpersoonshuishouden behaalt doordat een meerper-

soonshuishouden minder middelen per persoon nodig heeft om eenzelfde welvaartsniveau als het alleenstaande huishouden te bereiken. Om rekening te houden met deze schaalvoordelen alsook het leeftijdsverschil tussen koppels onderscheiden we de periode waarin slecht één persoon van het koppel de leeftijd 65 bereikt heeft en de periode waarin de beide personen van het koppel de leeftijd 65 bereikt hebben. Wanneer we uitgaan van een man die ouder is dan de vrouw, zoals in het bovengenoemde voorbeeld, dan berekenen we de annuïteit als volgt.

(2)

$$A = K \Big/ \left[\sum_{n=max(65-a_{m\,v}1)}^{64-a_f} ((1-nP_{a_f})nQ_{a_m} + 0.5 \times E \times nP_{a_f}nQ_{a_m}) \frac{1}{(1+r)^n} + \sum_{n=65-a_f}^{99-a_f} (nP_{a_f}(1-nQ_{a_m})+(1-nP_{a_f})nQ_{a_m} + E \times nP_{a_f}nQ_{a_m}) \frac{1}{(1+r)^n} \right]$$

Hier is a_m de leeftijd van de man, a_f de leeftijd van de vrouw en geeft E de equivalentieschaal (het extra inkomen dat een meerpersoonshuishouden nodig heeft om eenzelfde welvaartsniveau te bereiken als het eenpersoonshuishouden) weer. We standaardiseren de annuïteit naar een eenpersoonshuishouden. De eerste term in vergelijking (2) geeft de periode weer waarin de man de leeftijd van 65 bereikt heeft en de vrouw de leeftijd van 65 nog niet bereikt heeft. In het geval dat de vrouw is overleden heeft de man annuïteit A nodig. In het geval dat de vrouw nog leeft nemen we aan dat de man een annuïteit nodig heeft van 0.5 x E maal de annuïteit door de schaalvoordelen van een meerpersoonshuishouden. De tweede term van vergelijking (2) geeft de periode weer waarin zowel de man als de vrouw de leeftijd 65 reeds hebben bereikt. In het geval dat alleen de man of de vrouw nog leeft heeft het huishouden een annuïteit ter grote van A nodig. In het geval beiden leven heeft het huishouden een annuïteit van E x A. Voor het geval dat de vrouw ouder is dan de man gebruiken we de volgende berekening voor de annuïteit.

(3)

$$A = K \Big/ \left[\sum_{n=max(65-a_f \vee 1)}^{64-a_m} ((1-{}_nQ_{a_m}){}_nP_{a_f} + 0.5 \times E \times {}_nP_{a_f}{}_nQ_{a_m}) \frac{1}{(1+r)^n} + \sum_{n=65-a_m}^{99-a_m} ({}_nQ_{a_m}(1-{}_nP_{a_f}) + (1-{}_nQ_{a_m}){}_nP_{a_f} + E \times {}_nP_{a_f}{}_nQ_{a_m}) \frac{1}{(1+r)^n} \right]$$

Wanneer koppels dezelfde leeftijd hebben, houden we alleen de tweede term van vergelijking (2) en (3) aangezien er in deze situatie geen periode is waarbij één van de twee partners 65 heeft bereikt zonder dat de andere partner de leeftijd van 65 heeft bereikt.

6 GENOEG PENSIOEN?[1]

A.J. Soede

6.1 NIEUWE PENSIOENCONTRACTEN

Vanwege de houdbaarheid van het pensioenstelsel zullen in de komende jaren veel pensioenregelingen worden aangepast. Meestal is daarbij de pensioenleeftijd het belangrijkste discussiepunt. Het ambitieniveau van de pensioenregeling komt minder vaak ter sprake. In het verleden is vrijwel altijd 70 procent van het laatstverdiende inkomen het uitgangspunt van de pensioenregelingen geweest. Tegenwoordig is de middelloonregeling gebruikelijker geworden, maar ook daar geldt impliciet vaak nog de norm van 70 procent eindloon. Een deelnemer met een gelijkmatig carrièrepad en volledig pensioenopbouw komt ook bij een middelloonregeling meestal uit op dit percentage. Deze norm is ook in de fiscale wetgeving vastgelegd en is tot nog toe vrij onaantastbaar gebleken. Zo werd in het pensioenakkoord van 2011 expliciet gesteld dat de maximale opbouwpercentages gelijk zouden blijven (Stichting van de Arbeid 2011). Pas bij het sluiten van het Begrotingsakkoord 2013 en het nieuwe regeerakkoord is afgesproken om de fiscale faciliteiten voor de pensioenopbouw met ingang van 2014 te beperken (Tweede Kamer 2012).

In feite is in de afgelopen jaren de pensioenambitie al neerwaarts bijgesteld. Diverse pensioenfondsen, waaronder de twee grootste, hebben sinds kort hun opbouwpercentages aangepast. Zo heeft het ABP in 2012 het opbouwpercentage verlaagd van 2,05 procent naar 1,75 procent. Het Pensioenfonds voor Zorg en Welzijn had een dergelijk verlaging al in 2011 doorgevoerd. Beide fondsen geven aan dat deze verlaging in principe tijdelijk is, maar dat ze daar geen garantie voor kunnen geven. Het is daarmee onduidelijk of werknemers in de toekomst nog wel 70 procent van hun laatst verdiende inkomen zullen behalen.

Daarnaast is er een discussie over reële pensioencontracten. Deze houden in dat een deelnemer niet alleen een pensioen toegezegd krijgt dat nominaal gegarandeerd is, maar dat er ook een duidelijke toezegging wordt gedaan over de indexatie. Deze zou minimaal de inflatie moeten volgen. De gedachte hierbij is dat een oudere ook na zijn pensionering dezelfde welvaart moet blijven behouden.

6.2 DE INKOMENSPOSITIE VAN OUDEREN

Het perspectief versombert voor deelnemers aan pensioenregelingen – zij gaan meer risico lopen en bouwen minder aanspraken op dan vroeger min

of meer standaard het geval was. Toch is de inkomenspositie van ouderen in de afgelopen decennia flink verbeterd. Het besteedbaar huishoudensinkomen van 65-plussers, gecorrigeerd voor de grootte van het huishouden, was in 2010 gemiddeld 11 procent lager dan dat van 35-64-jarigen. Dit verschil bedroeg in 1995 nog 15 procent. Daarnaast biedt de AOW een goede bescherming tegen armoede. Slechts 2,6 procent van de ouderen had in 2010 een inkomen onder de armoedegrens van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP). In het afgelopen decennium is de pensioendekking van werknemers vrijwel compleet geworden. Tegenwoordig bouwt 91 procent van alle werknemers een aanvullend pensioen op; de groep van 9 procent die geen pensioen opbouwt vooral bestaat uit mensen met een hoger inkomen (De Mooij et al. 2012). Van deze laatste categorie zou verwacht mogen worden dat zij zelfstandig een pensioenvoorziening treffen. Daarnaast is sinds 1990 de AOW-uitkering (extra) in koopkracht gestegen door fiscale maatregelen. Per saldo is het gemiddelde inkomen van ouderen tot 2010 sterker gestegen dan dat van mensen onder 65 jaar. Sinds 2011 is er echter wel een omslag te zien. Doordat de aanvullende pensioenen niet meer geïndexeerd worden, krijgen ouderen het duidelijk moeilijker. Tot voor kort was de verwachting dat de stijgende inkomenstrend in de toekomst zou doorzetten, maar vanwege de nieuwe onzekerheden over het pensioen is het de vraag of dit daadwerkelijk het geval zal zijn.

6.3 SLUIT HET PENSIOEN WEL AAN BIJ DE BEHOEFTEN VAN OUDEREN?

Opvallend is dat ouderen, ondanks hun lagere inkomens, momenteel aangeven makkelijker rond te kunnen komen dan jongeren. Tegen deze achtergrond is de vraag relevant of de verandering in het besteedbaar inkomen die ouderen bij hun pensionering ervaren overeenkomt met de wijzigingen in hun financiële behoeften. Een te laag pensioen is voor ouderen niet wenselijk. Dan voldoet het pensioenstelsel immers niet aan zijn doelstelling om de welvaart van ouderen na hun 65ste zoveel mogelijk te continueren. Aan de andere kant is een te hoog pensioen ook niet efficiënt: de pensioenpremies hadden dan beter lager vastgesteld kunnen worden. Een belangrijke indicator hiervoor is in hoeverre ouderen na hun pensionering aangeven hun welvaart te behouden. Het gaat dan niet om de vraag of het verwachte pensioen voldoet aan de wensen van degenen die nog werken, maar om de (ex post) beleving en bestedingen van het feitelijke inkomen van ouderen na pensionering.

De (financiële) behoeften van ouderen zullen in veel gevallen anders zijn dan die van jongeren. Doordat er geen (fysieke) arbeid meer hoeft te worden verricht hebben ouderen meestal minder voeding nodig; maar waarschijnlijk zal hun energierekening stijgen, omdat ze vaker thuis zijn. Er zijn ook theorieën

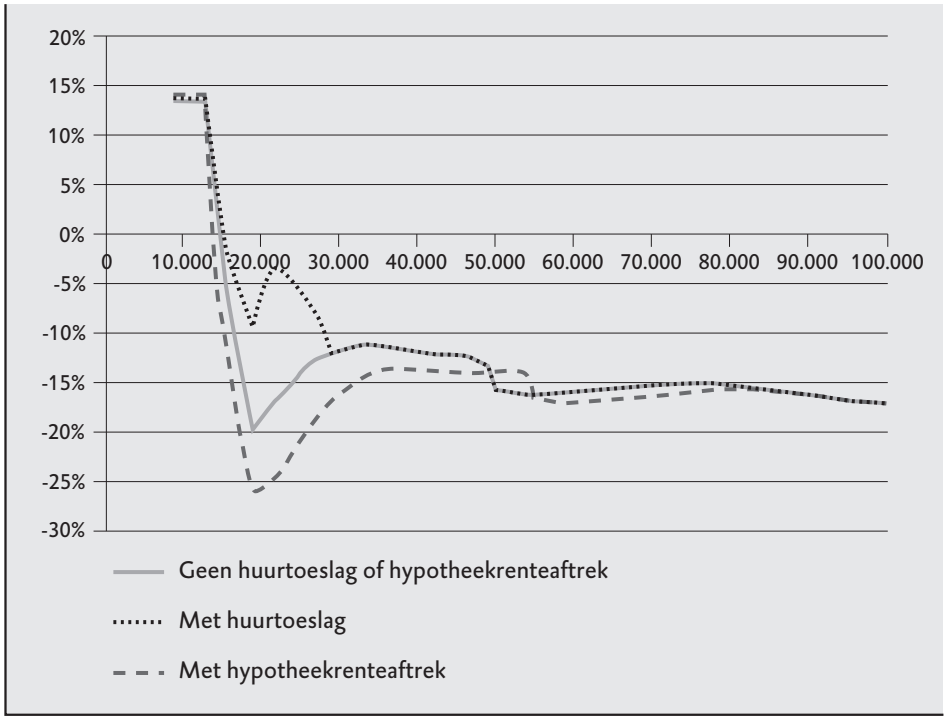
die beargumenteren dat de 'hogere' behoeften na pensionering eveneens veranderen. In de derde levensfase (van ongeveer 55-75 jaar) is men meestal nog relatief gezond en zijn er weinig verplichtingen (zoals het opvoeden van kinderen, werken of studeren). Ouderen hebben dan de kans zich in alle vrijheid te ontplooien door nieuwe hobby's te beginnen of andere activiteiten te ondernemen. Als de leeftijd verder oploopt, wordt vaak ook de gezondheid zwakker. Ouderen zien dan hun netwerk gestaag inkrimpen doordat leeftijdsgenoten overlijden. Juist de zwakker wordende gezondheid is een kenmerk van de vierde levensfase. Er zijn veel verschillen tussen ouderen, maar gemiddeld genomen begint deze fase rond het 75ste levensjaar (Van Tilburg 2005). Daarnaast beargumenteren Baltes en Baltes (1990) dat ouderen zich in de loop van de tijd steeds meer richten op de specifieke dingen die zij nog wel kunnen doen, zodat zij hier zoveel mogelijk betekenis aan kunnen ontlenen. Ouderen hebben echter wel compensatie nodig voor hun groeiende beperkingen. Het is daarom belangrijk dat er voorzieningen zijn, plus de financiële middelen om de gevolgen van de zwakker wordende gezondheid en het krimpende sociale netwerk te kunnen opvangen. Het is niet gezegd dat de inkomensontwikkeling van ouderen aansluit bij deze veranderende financiële behoeften.

6.4 INKOMENSDALING BIJ PENSIONERING

6.4.1 DALING NAAR 70 PROCENT VAN LAATSTVERDIENDE INKOMEN IS NETTO MINDER GROOT

Iemand die 70 procent van zijn laatst verdiende salaris als pensioen ontvangt, gaat er bij pensionering niet direct 30 procent in netto of besteedbaar inkomen op achteruit. Dit komt omdat ouderen geen AOW- of pensioenpremies meer hoeven te betalen. Daarnaast komt een 65-plusser in aanmerking voor de fiscale ouderenkorting. Figuur 6.1 laat zien hoeveel een werknemer in inkomen erop achteruit gaat, als hij op zijn 65ste stopt met werken bij een bruto pensioen dat exact 70 procent is van zijn laatst verdiende bruto salaris.

Figuur 6.1 Theoretisch inkomenseffect bij overgang van werk naar pensioen bij 65-jarige leeftijd naar woonsituatie (alleenstaande, in euro's met prijzen 2010).



Bron: CPB (Microtax 2010) SCP-bewerking.

Een alleenstaande werknemer met een bruto salaris boven de 50.000 euro gaat er in een dergelijke situatie ongeveer 15 procent in besteedbaar inkomen op achteruit. Werknemers met een bruto salaris tussen 25.000 euro en 50.000 euro ervaren op het moment van pensionering een kleinere daling in hun besteedbaar inkomen, van ongeveer 12 procent. Bij iemand met een inkomen vlak boven het minimumloon is de inkomensdaling weer groter: ongeveer 20 procent. Hier weegt het verlies van de arbeidskorting in verhouding zwaar mee, terwijl de premieheffing voor de Zorgverzekeringswet voor de lagere inkomensgroep relatief ongunstig uitpakt. Het is belangrijk of iemand een huur- of een koopwoning heeft.[2] Een huurder met een inkomen onder de 28.000 euro ziet zijn inkomen bij pensionering verhoudingsgewijs minder dalen. De inkomensterugval wordt dan voor een groot deel gecompenseerd doordat hij meer huurtoeslag ontvangt. Woningeigenaren ervaren *ceteris paribus* een grotere inkomensdaling, omdat zij de verschuldigde hypotheekrente veelal tegen een lager belastingtarief gaan aftrekken. Dit effect is vanzelfsprekend kleiner als er een lage hypotheek op de woning rust, of als

op het moment van pensionering de hypotheek (gedeeltelijk) wordt afgelost (bijvoorbeeld vanuit een beëindigde spaar- of levenhypotheek).

6.4.2 INKOMENSDALING VERSCHILT NAAR UITTREEDROUTE

Op basis van een inkomensmodel is berekend dat in de periode 2006-2008 de mediane daling van het persoonlijk besteedbaar inkomen bij prepensionering 16 procent bedroeg. Voor mensen met lagere inkomens was de daling in het algemeen iets geringer: ongeveer 11 procent. Bij mensen die onvrijwillig afscheid namen van de arbeidsmarkt via een WW-, arbeidsongeschiktheids- of bijstandsuitkering was het geschatte mediane verlies in besteedbaar inkomen 21 procent. Mensen met hogere inkomens hadden de grootste inkomensterugval, vooral door de bovengrens die bij de werknemersverzekeringen wordt gehanteerd (70 procent van het maximumdagloon).

Wanneer mensen met een uitkering 65 jaar worden, geldt het omgekeerde. Zij maken dan een grotere inkomensstijging door, van ongeveer 12 procent. Bij de mensen die voor hun 65ste een pre-pensioen kregen, is de stijging slechts 3 procent. Verder is onderzocht wat met het inkomen gebeurt als iemand zijn of haar partner verliest. In dat geval is de mediane daling van het huishoudensinkomen bij mannen 18 procent. Bij vrouwen is de inkomensdaling aanmerkelijk groter: 25 procent. Een andere bevinding is dat de mediane stijging van het besteedbaar inkomen van ouderen in de afgelopen twintig jaar ongeveer 0,65 procent bedroeg, wanneer in de leefsituatie geen verandering kwam. Deze koopkrachtstijging komt doordat de AOW-uitkering de afgelopen jaren in koopkracht is gestegen, voornamelijk dankzij diverse fiscale maatregelen. De aanvullende pensioenen werden in het algemeen met de inflatie geïndexeerd, zodat de koopkracht langs die weg niet werd uitgehold.

6.5 DE FINANCIËLE BEHOEFTEN VAN OUDEREN

Er zijn twee methoden om te kijken of de gevonden inkomensontwikkelingen overeenstemmen met de veranderende behoeften van ouderen. De eerste gaat uit van de bestedingen van ouderen. Door het veranderende bestedingspatroon te analyseren kan een uitspraak gedaan worden over de veranderende behoeften. Daarbij is dan aangenomen dat de wijze waarop mensen hun inkomen besteden iets zegt over de welvaart die zij ervaren. Door aan te nemen dat de welvaart gelijk zou moeten blijven over de levensloop, kan gekeken worden hoe het inkomen zou moeten veranderen om dit te bewerkstelligen. Bij de methode die uitgaat van het kunnen rondkomen (de subjectieve benadering), wordt geanalyseerd in hoeverre bepaalde huishoudenstypen moeilijker of makkelijk kunnen rondkomen als zij hetzelfde inkomen hebben. Bij deze methode wordt gekeken hoe het inkomen zou moeten veranderen om ervoor te zorgen

dat mensen over hun levensloop in dezelfde mate kunnen rondkomen. Aan de hand van twee econometrische modellen is dit onderzocht.

Uit de resultaten van het model over het kunnen rondkomen, blijkt dat een alleenstaande gepensioneerde ongeveer hetzelfde inkomen als een werkende alleenstaande nodig zou hebben. Bij pensionering zou het pensioen volgens deze methode dus gelijk moeten zijn aan het oude loon. De bestedingenmethode laat daarentegen een duidelijke daling van het benodigd inkomen zien, van 18 procent. Beide methoden leiden dus tot verschillende uitkomsten. Anders gezegd: ouderen zullen bij pensionering wel moeilijker kunnen rondkomen, maar weten hun bestedingen vaak zodanig aan te passen dat zij er in ervaren welvaart niet al teveel erop achteruit gaan. Daarom lijkt op basis van de bestedingenmethode een daling van het inkomen van 18 procent bij pensionering verdedigbaar. Uit de theoretische analyse blijkt dat dit goed overeenkomt met het 70 procent van het laatste verdiende bruto loon.

Bij het overlijden van de partner veranderen de financiële behoeften ook. De bestedingen¬methode laat zien dat een daling van 26 procent van het inkomen volgens deze methode redelijk zou zijn. Bij de subjectieve methode is een andere richting te zien, een kleine stijging van 3 procent. Dit laatste impliceert dat een weduwe of weduwnaar op basis van het rondkomen zelfs een iets hoger nabestaandenpensioen zou moeten ontvangen dan het voorgaande (gezamenlijke) huishoudensinkomen bedroeg. Als echter een partner overlijdt, dan vindt de nabestaande het dus lastig om rond te komen. De bestedingenmethode laat een daling van 26 procent zien die meer in lijn is met de verwachte kostendaling.

6.5.1 MINDER FINANCIËLE BEHOEFTEN BIJ HET OUDER WORDEN

Daarnaast is er de vraag in hoeverre de leeftijd een rol speelt bij veranderende financiële behoeften. Daarom is bij alle analyses het effect van de leeftijd meegenomen. Uit de studie komt een duidelijk patroon naar voren, zowel bij de bestedingenmethode als bij de methode die gebaseerd is op het kunnen rondkomen. De behoeften stijgen, totdat men ongeveer 55-65 jaar is, om daarna af te nemen. Deze daling is verklaarbaar vanuit de gedachte dat de oudere zich langzamerhand terugtrekt vanwege zijn zwakker wordende gezondheid. De toenemende zorgkosten wegen hier niet tegenop. Het belangrijkste deel van de zorgkosten wordt in mindering gebracht op het inkomen via de reguliere zorgpremies. Het deel dat ouderen gemiddeld zelf aan zorgkosten moeten betalen is echter niet heel hoog. Ongeveer 2 procent van het besteedbaar inkomen van ouderen wordt hieraan besteed. Per saldo blijkt dat de financiële behoeften van ouderen bij het klimmen van de jaren afnemen.

6.6 VOORSTELLEN VOOR HET PENSIOENSTELSEL

6.6.1 AMBITIENIVEAU

Voldoet het bestaande pensioenstelsel aan de eisen? Het begin van de pensioenperiode valt in het algemeen samen met een daling van het inkomen. Daarbij is de spreiding van de inkomensmutaties echter groot. Sommige zojuist gepensioneerden gaan er op vooruit, maar de meesten krijgen te maken met een inkomensdaling. Afgezet tegen de resultaten van de bestedingenmethode lijkt de mediane daling niet onoverkomelijk. Ouderen lijden in het algemeen geen groot welvaartsverlies, omdat hun inkomen daalt in lijn met hun geringere financiële behoeften. Gezien de gevonden inkomensmutaties lijkt de conclusie houdbaar dat de inkomensdaling redelijk strookt met de afgenomen behoeften van ouderen nadat zij zijn gepensioneerd.

6.6.2 MINDER INKOMEN NODIG BIJ HET OUDER WORDEN: HOOG-LAAG PENSIOEN OF EEN LAGERE EN ZEKERE INDEXATIE?

Een interessante conclusie is dat ouderen op de langere termijn minder bestedingsbehoeften hebben. Een consequentie voor het pensioenstelsel is dat ouderen bij het vorderen van de leeftijd zouden kunnen rondkomen van een in koopkracht dalend pensioen. Een belangrijke vraag is in hoeverre het pensioenstelsel daar rekening mee moet houden.

Het zou mogelijk zijn om het hoog-laag pensioen vaker te gebruiken. De fiscale wetgeving biedt nu al de ruimte om het individuele pensioen in de loop van de tijd te laten variëren, mits het laagste pensioen in ieder geval 75 procent bedraagt van het hoogste pensioen. Veel pensioenfondsen bieden die mogelijkheid aan, waarbij na vijf of tien jaar het pensioen in een stap met 25 procent verlaagd wordt. Een geringere en vooral een meer gelijkmatige daling van de pensioenuitkering zou beter aansluiten bij de situatie waarin veel ouderen zich bevinden. Zo'n optie zou voor veel ouderen meer in lijn zijn met hun veranderende behoeftepatroon.

Een andere optie is om de indexatie voor gepensioneerden iets lager vast te stellen dan die voor de werkenden. Dan valt de indexatie van ingegane pensioenen gemiddeld iets lager (ongeveer een 0,5 procent per jaar) uit dan de algemene prijsstijging. Dit lijkt op basis van de gevonden resultaten voor ouderen geen probleem te hoeven zijn. Hun behoeften dalen met de leeftijd en het is daarom niet noodzakelijk dat jaarlijks de volledige prijsindexatie wordt toegepast.

Vanuit de opbouwsystematiek van het pensioen is het voor werkenden wel belangrijk dat hun pensioen minimaal met de prijzen en bij voorkeur zelfs

met de lonen wordt geïndexeerd. Bij ouderen is, gelet op de afnemende financiële eisen, echter minder behoefte aan een volledige indexatie. Daarbij zijn wel twee andere belangrijke opmerkingen relevant. Deze analyse geldt voor de gemiddelde oudere. En gemiddeld heeft een oudere tegenwoordig een aanvullend pensioen dat ongeveer in lijn is met het niveau van de AOW. Bij de AOW geldt echter dat de uitkering in beginsel gelijk is voor alle ouderen. Het is belangrijk dat dit basispensioen wel geïndexeerd blijft, om zodoende te voorkomen dat een groeiende groep ouderen in armoede raakt. Daarnaast is het niet zo dat de aanvullende pensioenen helemaal niet geïndexeerd zouden hoeven worden. Dat zou een te groot verlies van koopkracht voor ouderen betekenen, vooral in tijden waarin de inflatie relatief hoog is.

Uit overwegingen van sociale rechtvaardigheid worden actieve en passieve deelnemers nu gelijk behandeld. Een identieke indexatie weerspiegelt daarom de solidariteit tussen jongeren en ouderen: beide groepen delen op dezelfde manier in de lusten en de lasten van het bij de pensioenfondsen ondergebrachte vermogen. Een lagere indexatie voor ouderen doorbreekt de gedachte dat jongeren en ouderen dezelfde pensioenindexatie ontvangen. Dit is verdedigbaar omdat de risico's en de behoeften van beide groepen verschillen. Jongeren kunnen ervoor kiezen om later met pensioen te gaan, wanneer zij het opgebouwde pensioen te laag achten vanwege een tegenvallende indexatie. Op die manier kunnen zij hun financiële risico verminderen. Bij gepensioneerden is de kans om terug te keren naar de arbeidsmarkt nihil. Voor hen is daarom een relatief zekere indexatie van meer belang. Voor veel ouderen geldt dat zij de volledige indexatie van hun pensioen als noodzakelijk en als een verworven recht beschouwen. Een uitruil van een iets lagere indexatie tegen een hogere zekerheid hoeft echter de solidariteit niet te schaden.

Sterker nog, de huidige situatie waarin het aanvullend pensioen van gepensioneerden in het geheel niet wordt geïndexeerd, is voor ouderen in feite nadeliger. Jongeren zien slechts dat hun pensioenrechten minder snel worden opgebouwd. Voor velen zijn dit 'virtuele' rechten, omdat pas bij daadwerkelijke pensionering de opgebouwde aanspraken worden vertaald in een concreet pensioenbedrag. Bij ouderen geldt dat zij feitelijk minder kunnen besteden als niet wordt geïndexeerd. In die zin zou een beperkte, maar zekerder indexatie voor ouderen wellicht beter voldoen, dan in beginsel volledige, maar veel onzekerder indexatie.

6.6.3 NABESTAANDENPENSIOEN: GROOT VERSCHIL TUSSEN MANNEN EN VROUWEN

Een opvallend resultaat is verder dat mannen na het overlijden van hun partner een hoger inkomen hebben dan vrouwen. Dit komt doordat na het

overlijden van de partner een werknemer zijn volledige ouderdomspensioen blijft ontvangen, terwijl de achterblijvende partner van een overleden pensioenontvanger slechts 70 procent van zijn ouderdomspensioen als nabestaanden¬pensioen ontvangt. Hoewel dit verschil in de toekomst minder zal groot zijn, omdat ook vrouwen vaker een eigen ouderdomspensioen zullen ontvangen, zal dit effect in de komende decennia zichtbaar blijven doorwerken. Daarbij is er weinig reden om te veronderstellen dat de behoeften van oudere mannen heel anders zullen zijn dan die van oudere vrouwen.[3] Op dit moment bestaat al de mogelijkheid om het nabestaandenpensioen uit te ruilen tegen een hoger ouderdomspensioen. Dit is vooral een verstandige keuze als iemand geen partner heeft. De optie om het pensioen desgewenst afhankelijk te maken van de aanwezigheid van een partner is daarom het overwegen waard. Het verlaagde ouderdomspensioen kan dan 70 procent van het oorspronkelijke pensioen bedragen; dit laatste kan dan bij pensionering actuarieel iets hoger vastgesteld worden. Zolang beide partners leven, ontvangen beiden een volledig ouderdomspensioen. Als een van de partners overlijdt, ontvangt de nabestaande een verlaagd ouderdomspensioen van 70 procent in combinatie met het nabestaandenpensioen van zijn of haar partner. Per saldo sluit dan het aanvullend pensioen zo beter aan bij de behoefteontwikkeling van ouderen.

NOTEN

1 Dit hoofdstuk bevat de belangrijkste resultaten van de studie 'Tevreden met pensioen', waarop de auteur op 3 december 2012 is gepromoveerd.

2 Hierbij is ervan uitgegaan dat de huurder een huur 441 euro heeft. Bij de eigen woning is aangenomen dat de WOZ-waarde 283.000 euro is en de betaalde bruto hypotheekrente 403 euro per maand bedraagt. Deze bedragen komen overeen met de gemiddelden van 55-64-jarigen.

3 Doordat de levensverwachting van mannen en vrouwen dichter bij elkaar is komen te liggen, zal het aantal weduwen relatief kleiner worden.

LITERATUUR

Soede, A.J (2012) *Tevreden met pensioen. Veranderende inkomens en behoeften bij ouderen*, Proefschrift, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Mooij, M. de, A. Dill, M. Geerdinck en E. Vie (2012) *Witte vlek op pensioengebied 2012*, Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Stichting van de Arbeid (2011) *Uitwerkingsmemorandum Pensioenakkoord 2010 en beleidsagenda 2020*, Den Haag: Stichting van de Arbeid.

Tilburg, T.G. van (2005) *Gesloten uitbreiding. Sociaal kapitaal in de derde en vierde levensfase*, Amsterdam: Vrije Universiteit.

Tweede Kamer der Staten-Generaal(2012) S*tabiliteitsprogramma Nederland. April 2012 actualisatie*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, Kamerbrief 27-04-2012 Financiën.

7 NIEUW VERBINDEND VERMOGEN. EEN ZOEKTOCHT NAAR NIEUWE VERKNOPINGEN VAN WONEN, ZORG EN PENSIOENEN

T. Brandsen, J.K. Helderman en C.J. van Montfort[1]

7.1 INLEIDING

Nieuw Verbindend Vermogen (NVV): het zou zo maar de naam kunnen zijn van een onderling fonds op het terrein van wonen, pensioenen of zorg uit de negentiende eeuw. En als dat zo zou zijn, dan zou dat fonds van vroeger vandaag de dag waarschijnlijk niet meer bestaan in naam en organisatie, maar ergens in een fusiegolf opgegaan zijn in een groter verband van verzekeraars, een megacorporatie of een groot pensioenfonds. In dit hoofdstuk verkennen we mogelijkheden anno 2012 van een Nieuw Verbindend Vermogen tussen wonen, zorg en pensioenen.

In de ontwikkeling van fondsvorming en verzekeringen (par. 7.2) zien we, in reactie op een dreigende 'tragedy of the commons', een overgang van altruïstische vormen van solidariteit naar 'verplichte solidariteit'. Maar economische ontwikkelingen en de vergrijzing leiden ertoe dat de daaruit gegroeide stelsels zwaar onder druk zijn komen te staan. Deze stelsels staan niet alleen institutioneel onder druk, maar ook in cultureel opzicht (par. 7.3). Zo is het niet langer vanzelfsprekend dat de oude dag 'welvaartvast' is. Ook de vanzelfsprekendheid waarmee wordt gespeculeerd op waardestijging van de eigen woning staat steeds meer ter discussie. En tot slot krijgt de collectieve intergenerationele solidariteit steeds meer concurrentie van andere vormen van solidariteit (bijvoorbeeld binnen families).

In de praktijk zien we – inspelend op nieuwe markten, reagerend op nieuwe regelgeving en vooruitlopend op nieuwe institutionele arrangementen – al tal van Nieuwe Verbindingen ontstaan (par. 7.4). Maar voor een duurzaam Nieuw Verbindend Vermogen moet aan minimaal drie uitgangspunten worden voldaan (par. 7.5). Het eerste uitgangspunt is dat de collectieve voorzieningen krimpbestendig zijn: zij moeten niet in te sterke mate afhankelijk zijn van groeiverwachtingen. Het tweede uitgangspunt is dat de voorzieningen vanuit het perspectief van de levenscyclus sterker aan elkaar moeten worden gekoppeld. Tot slot, om deze vermogens daadwerkelijk duurzaam te kunnen verbinden is een transparante en sluitende 'governance' noodzakelijk.

7.2 COLLECTIEVE ACTIE EN FONDSVORMING

De moderne verzorgingsstaat is een complexe constellatie van uiteenlopende institutionele configuraties die nodig zijn om ons tegen een groot scala van

uiteenlopende risico's in ons leven te beschermen (Helderman 2007). Kort gezegd gaat het om die risico's die wij met elkaar als sociale risico's hebben gedefinieerd. In essentie gaat het in de gezondheidszorg om de collectivisering van individuele risico's op het terrein van gezondheid, ziekte en inkomen (Bevan et al. 2010). In de volkshuisvesting gaat het om de collectivisering van het investeringsrisico van de bouw en het beheer van een woning. En in de pensioenvoorziening gaat het om het sparen en beheren van pensioengelden. Uiteraard zijn er voor burgers, zeker de meer vermogenden, mogelijkheden om in ieder van deze drie provisies zelf te voorzien. Er bestaan individuele spaarplannen voor eigen woningbezit (de Duitse Bausparkassen) of gezondheidszorg (medical saving plans) en uiteraard ook voor pensioenen. Het is ook zo dat iedere burger zelf verbindingen en afwegingen kan maken tussen deze drie voorzieningen. In Angelsaksische landen bijvoorbeeld is de eigen woning feitelijk een pensioenvoorziening (Castles 1998). En in de Verenigde Staten verhogen burgers die niet over een ziektekostenverzekering beschikken hun hypotheek om de ziektekostenrekening te kunnen betalen. Maar voor het gros van de burgers bestaat die mogelijkheid niet en wanneer we individuele risico's op het terrein van gezondheid, pensioen en wonen als sociale risico's wensen te beschouwen, zijn er meer faciliterende en verplichtende collectieve arrangementen nodig.

Risico's zijn veranderlijk en de instituties die ons hiertegen moeten beschermen eveneens. Daarbij moet worden opgemerkt dat de precieze definitie en afbakening van sociale risico's in een democratische rechtstaat afhankelijk is van politiek-democratische wils- en besluitvorming. We kunnen met elkaar besluiten om risico's op de terreinen van wonen, zorg en pensioenen in de toekomst als individuele risico's te definiëren, wat ongetwijfeld gevolgen zal hebben voor de wijze waarop deze stelsels wordt ingericht. Wat geldt als een sociaal risico is geen vaststaand gegeven en dient keer op keer opnieuw te worden vastgesteld, evenals de daarbij behorende principes van verdelende rechtvaardigheid en de vraag welke verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden daarbij past (Ferrera en Hemerijck 2003; WRR 2006). Er is een drietal motieven om individuele risico's te beschouwen als sociale risico's (Esping-Andersen 1996):

1. morele redenen (altruïstisch motief): we vinden het eenvoudigweg moreel onacceptabel dat een individu aan een bepaald risico wordt blootgesteld en willen daarom bijdragen aan het vergoeden van dat risico;
2. het vermijden van negatieve effecten op de collectiviteit, dat wil zeggen, het individuele handelen heeft negatieve externe effecten op onze collectieve welvaart;
3. het vermijden van risico's die geheel buiten de invloedssfeer van individuen liggen.

In een modern sociaal verzekeringsstelsel zijn alle drie de hierboven genoemde motieven van belang, al is het altruïstische motief wellicht minder herkenbaar

geworden. Wanneer we echter terugblikken op de oorsprong van de verzorgingsstaat waren de morele redenen en het altruïstische motief (het ongeclausuleerd en ongeconditioneerd geven aan de ander) juist heel belangrijk in ons denken over solidariteit. In meer normatieve zin wordt het altruïstische motief niet zelden een morele superioriteit toebedacht. Het terugvallen op altruïsme als basis voor sociale orde is aantrekkelijk omdat daarmee veel problemen van collectieve actie lijken op te lossen. De sociologe en antropologe Mary Douglas merkte hierover op:

> "Small-scale societies are different. Many who are well apprised of the difficulty of explaining collective action within the theory of rational choice are content to make exceptions. Smallness of scale gives scope to interpersonal effects. […] Consequently, there seems to be no theoretical problem about altruism when the social organization is very small" (Douglas 1986: 2).[2]

Maar met het groter worden van de economische en sociale schaal en het aantal deelnemende actoren, verliest altruïsme aan kracht. En bovendien is het probleem dat de voor een grotere solidariteit noodzakelijke heterogeniteit van risico's, de homogeniteit die nodig is voor spontane solidariteit in gemeenschappen nu juist ondermijnt. Daar komt bij dat een goed risicobeheer van met elkaar opgebracht vermogen niet eenvoudig is. Het vraagt om statistieken en hogere wiskunde om de te verzekeren risico's goed in te kunnen schatten. Dat verklaart bijvoorbeeld ook het lot van de onderlinge ziekenfondsen en vrijwillige fondsen van de 19e eeuw (De Swaan 2004).

Het is niet voor niets dat er in moderne verzekeringsstelsels sprake is van 'verplichte' solidariteit, een begrensd domein met sociale rechten en een bestemmingsplicht voor het in het risicofonds geaccumuleerde vermogen. Het gaat om een niveau en reikwijdte van solidariteit die individuen binnen de gemeenschap nooit op eigen kracht zouden kunnen realiseren. Er zijn in het spel van eigen belangen meerdere uitkomsten mogelijk met ingrijpend verschillende collectieve consequenties. Dit sociale dilemma is bovendien geen eenvoudig dilemma. Het heeft alle kenmerken van een sociale *valkuil*. In speltheoretische termen is hier sprake van het *prisoners dilemma* en een *Tragedy of the Commons* (Rothstein 2005; Ostrom 1990).[3] Dit dilemma treedt al op in relatief begrensde sociale verzekeringsstelsels waar de focus ligt op één specifiek risicodomein. Het met elkaar verbinden van verschillende risicodomeinen is nog vele malen complexer. Wanneer we de risicodomeinen van zorg, wonen en pensioenen op duurzame wijze met elkaar willen verbinden, zien we bijvoorbeeld dat de verschillende risicodomeinen niet alleen leiden tot verschillende risicocategorieën en belangentegenstellingen tussen die categorieën, maar dat ook de aard en de mate van voorspelbaarheid van een risico verschilt per risicodomein. Op het terrein van het wonen gaat om het onderscheid tussen 'haves' en de 'have-nots'

en daarbinnen nog eens tussen verschillende cohorten (Castles 1989; Forrest en Murie 1989). In een situatie met een relatief zeker inkomen en een gestage waardevermeerdering van de woning en de woningvoorraad zijn de risico's relatief goed te voorzien, maar het probleem is nu juist dat de waardevermeerdering van de woningvoorraad met veel conjuncturele schommelingen gepaard gaat (Brandsen en Helderman 2012). Pensioenvoorzieningen leiden tot een strijd tussen jong en oud. De voorspelbaarheid van het risico is weliswaar groot, maar het duurzaam beheren van pensioengelden is niet eenvoudig terwijl een zogenaamd pay-as-you go systeem (PAYG) of omslagstelsel sterk afhankelijk is van de bereidheid en mogelijkheden van werkenden om contributies op te brengen (Barr en Diamond 2010). In zorgverzekeringsstelsels gaat het om het onderscheid tussen ziek en gezond. Maar omdat iedereen ziek kan worden, het onvoorspelbaar is wanneer, en de kosten van ziekte voor de meesten van ons niet op eigen kracht zijn op te brengen, is het maatschappelijk draagvlak voor een universeel toegankelijke maar verplicht gestelde zorgverzekering over het algemeen groot. Al zijn er de laatste jaren wel zorgen over het maatschappelijk draagvlak voor ons zorgverzekeringsstelsel vanwege de snel groeiende kosten van de zorg (Helderman 2011).

7.3 STELSELS ONDER DRUK: NIET ALLEEN INSTITUTIONEEL, MAAR OOK CULTUREEL

Voor alle drie de hierboven genoemde risicodomeinen geldt dat de huidige economische crisis in combinatie met demografische ontwikkelingen (vergrijzing), ingrijpende consequenties heeft voor de financiële houdbaarheid van de verschillende stelsels en het daarvoor noodzakelijke maatschappelijk draagvlak. Het zou misleidend zijn te veronderstellen dat het hier enkel gaat om een institutioneel probleem, dat met louter institutionele ingrepen kan worden opgelost. Er is ook sprake van een cultureel probleem, dat deels voortvloeit uit de instituties zelf. In navolging van Hirschman (1982) moet het langetermijneffect van instituties op individuele preferenties van burgers en huishoudens worden meegenomen in de probleemanalyse. We komen hier later op terug. Naar ons idee liggen er twee problemen aan de hedendaagse situatie ten grondslag. Het eerste probleem is de hierboven genoemde onhoudbaarheid van collectieve voorzieningen in hun huidige vorm door een toenemende mismatch tussen de verdeling van risico's en beschikbare middelen voor huishoudens (Bonoli 2006). Sven Steinmo heeft in dit verband gesproken over 'the greedy generation'. In zijn woorden hebben we voor het eerst in de geschiedenis te maken met een generatie ouderen die verwacht dat zij de rest van hun leven het hoogst bereikte inkomen tijdens hun werkende leven kunnen behouden (Steinmo 2012). Dezelfde generatie verwacht dat zij gecompenseerd wordt voor gestegen kosten in de zorg. Met andere woorden, de verschuiving van middelen naar oudere generaties wordt als terecht beschouwd, als loon naar werken. Inmiddels wordt de politieke

discussie gedomineerd door de houdbaarheid van voorzieningen voor deze demografische groep. Door de verschuiving van middelen naar oudere generaties dreigt op het niveau van huishoudens privatisering naar Angelsaksisch model: het kapitaal wordt weliswaar nog tussen de generaties overgedragen, maar enkel binnen de eigen kring (de familie) en niet meer collectief. Ouders leggen een *college fund* aan voor hun kinderen. Immers, hebben we nog zekerheid over wat over tien à twintig jaar het collegegeld zal zijn? Kinderen die er op de arbeidsmarkt niet tussen komen worden door hun ouders onderhouden. Werknemers sparen voor een aanvullend pensioen buiten de bestaande fondsen om. Daarmee erodeert het draagvlak voor collectieve solidariteit en dreigen families die geen hoog inkomen of eigen vermogen hebben de rekening te betalen. In het slechtste geval dreigt een Mediterranisering van ons stelsel: naast de verschuiving van middelen naar het eind van het leven en een afhankelijkheid van financiële overdracht binnen de familie, worden collectieve voorzieningen in stand gehouden die op lange termijn onhoudbaar zijn en zowel op het niveau van de overheid als van individuele huishoudens tot een grote schuldenlast leiden.

7.4 HET VERVLECHTEN VAN STELSELS: INITIATIEVEN VAN ONDEROP

Vooralsnog zijn wonen, zorg en pensioenen binnen de Nederlandse verzorgingsstaat drie van elkaar gescheiden risicodomeinen, met ieder hun eigen institutionele arrangementen en voorzieningen. Tegelijkertijd zijn er in alle drie de domeinen ontwikkelingen gaande die op een voorzichtige vervlechting van deze drie stelsels lijken te duiden. Die ontwikkelingen lopen vooruit op mogelijke stelselwijzigingen. In dit deel beschrijven we een aantal recente ontwikkelingen en initiatieven die wijzen op toenemende vervlechting van wonen, pensioenen en zorg. We onderscheiden hieronder drie typen initiatieven:

- Initiatieven waarbij bestaande organisaties op zoek gaan naar niches in bestaande markten en nieuwe diensten, producten en organisatievormen ontwikkelen;
- Ontwikkelingen die vooral een reactie zijn op veranderingen in wet- en regelgeving;
- Experimenten en 'proefballonnen' die een blik vooruit werpen op de toekomst en die een zeker innovatief en soms zelfs utopisch karakter hebben.

Deze domeinoverschrijdende innovaties komen overigens uit zeer verschillende motieven voort: economische noodzaak en het versterken van de financiële positie of marktpositie van de betreffende instelling is een belangrijk motief. Maar ook het inspelen op nieuwe vragen en behoeften vanuit cliënten of burgers speelt een rol. Op stelselniveau is de vraag hoe voorzieningen voor wonen, pensioenen en zorg ook op de lange termijn collectief en individueel betaalbaar en passend bij maatschappelijke behoeften kunnen blijven. De houdbaarheid van de verschillende stelsels en hun toekomstbestendigheid

zijn hier de trefwoorden. Op organisatieniveau is de vraag welke initiatieven er nu en in de nabije toekomst in het veld van aanbieders ontstaan die inspelen en preluderen op institutionele veranderingen in de vraag en op economische en financiële ontwikkelingen in de nabije toekomst. Beide niveaus ontwikkelen zich niet noodzakelijkerwijs tegelijkertijd in dezelfde richting. De wetgever zal zich telkens opnieuw moeten verhouden tot de eigenstandige dynamiek in de praktijk en andersom worden de instellingen in de praktijk geconfronteerd met soms ingrijpende koersveranderingen in het beleid of de financieringssystematiek die haaks staan op gegroeide praktijken (denk bijvoorbeeld aan de scheiding tussen DAEB (Diensten van Algemeen Economisch Belang) en niet DAEB-activiteiten in de corporatiesector).

7.4.1 NIEUWE MARKTEN EN FINANCIËLE DIENSTEN

In alle drie de stelsels gaat het vandaag de dag om grote ondernemingen die steeds weer op zoek zijn naar nieuwe markten en niches op het gebied van financiële dienstverlening en verzekeringsproducten. Steeds vaker overschrijden zij de traditionele grenzen van verschillende verzekeringsstelsels. Een voorbeeld hiervan is Achmea. Dit is een uit vele fusies voortgekomen financiele dienstverlener waaronder vele merken, zoals die van een aantal zorgverzekeraars, zijn ondergebracht. Daarnaast worden onder de paraplu van Achmea ook onder andere bancaire activiteiten, en activiteiten op arbo-gebied ontplooid. Een van de merken van Achmea is *Syntrus Achmea*. Het ondersteunt pensioenfondsen op een breed terrein, variërend van ondersteuning bij de pensioenadministratie, strategisch pensioenadvies, tot advies bij vermogensbeheer. Ook belegt, financiert en ontwikkelt Syntrus Achmea vastgoed voor de beleggingsportefeuilles van Nederlandse pensioenfondsen.

Met name die laatste activiteit is hier interessant omdat het laat zien hoe wonen, zorg en pensioenen via het vastgoed met elkaar verknoopt raken. De vastgoedactiviteiten zijn ondergebracht in Syntrus Achmea Vastgoed ('Syntrus Achmea Real Estate and Finance'). Deze organisatie heeft drie kernactiviteiten: beleggen, financieren en ontwikkelen. Zij ontplooit activiteiten op de terreinen van wonen, zorg en gebiedsontwikkeling. Met een totale beleggingsportefeuille van ruim € 14 miljard is Syntrus Achmea één van de grootste vastgoedbeleggers in Nederland (bron: website Syntrus Achmea Vastgoed). Het zorgfonds van Syntrus Achmea Vastgoed investeert in "levensloopbestendig wonen, verpleegcomplexen, eerstelijnszorgcentra en ziekenhuisgerelateerd vastgoed" (website SyntrusAchmea Vastgoed). Op het terrein van wonen investeert het bedrijf onder andere in huurwoningen voor het middensegment. We zien dus dat onder de paraplu van de moedermaatschappij Achmea zowel zorgverzekeraars, bancaire activiteiten, activiteiten op gebied van pensioenbeheer en investeringen in wonen en zorg een plaats hebben gekregen.

Een ander voorbeeld waarbij woon- en pensioenvoorzieningen met elkaar in verband worden gebracht is dat ouderen de overwaarde van hun huis (beter) gebruiken voor bijvoorbeeld onverwachte zorguitgaven of aanpassingen aan het huis. Om dat mogelijk te maken zijn er verschillende varianten in omloop van een zogeheten omkeerhypotheek (reversed morgage) waarbij ouderen een tweede hypotheek nemen met de overwaarde als onderpand, om onverwachte uitgaven te kunnen doen.[4] Daarbij zijn varianten te onderscheiden waarin ouderen eigenaar blijven van hun huis en waarin ze hun huis verkopen aan bijvoorbeeld een woningcorporatie of vastgoedbelegger.[5] Deze hypotheekvormen zijn in Nederland nog niet populair omdat zowel de meerwaarde voor de bewoner als de aantrekkelijkheid voor de investeerder beperkt is vanwege de complexiteit van het product, de hoge rente (voor bewoners), de financiële crisis en de onvoorspelbare ontwikkeling van de woningmarkt (voor investeerders).[6]

Een derde voorbeeld is het Wooninvesteringsfonds, een bijzondere woningcorporatie, of beter gezegd een 'toegelaten instelling'. Dit koopt vastgoed van corporaties die behoefte hebben aan liquide middelen en beheert dat vastgoed of verkoopt het door. Het is dus primair een 'liquiditeitsverschaffer'. De middelen die voor de aankoop van woningen ('de maatschappelijke opgave') nodig zijn verkrijgt het Wooninvesteringsfonds van aangesloten corporaties die certificaten (obligaties) kunnen aanschaffen. Door een toenemende vraag vanuit de corporaties om bezit over te nemen heeft het Wooninvesteringsfonds momenteel behoefte aan meer financieringsmogelijkheden. Naast de banken en de deelnemende woningcorporaties is het, met goedkeuring van het ministerie, nu ook mogelijk dat particuliere en institutionele beleggers zoals pensioenfondsen, financieel kunnen participeren in de van de corporaties aangekochte woningportefeuilles.

Een vierde voorbeeld is het idee van zorgruil. Pensioenuitvoerder PGGM, verzekeraars CZ en Achmea en de Rabobank zijn in navolging van een aantal voorbeelden in het buitenland[7] onder de naam 'Zorgflorijnen' een project gestart waarbij mensen zich online kunnen aanmelden om mantelzorg te verlenen bij zorgbehoevenden in de buurt. In ruil daarvoor krijgen ze 'credits' die ze kunnen besteden aan zorg die ze nu of in de toekomst zelf nodig hebben (zie ook: PGGM, Coöperatieve organisatievorm heeft de toekomst[8]). We zien hier een gezamenlijk initiatief van zorgverzekeraars, een pensioenfonds en een bank om invulling te geven aan het 'nemen van eigen verantwoordelijkheid' zoals achtereenvolgende kabinetten dat benadrukken.

7.4.2 REAGEREN OP BELEID EN VERANDERENDE REGELGEVING

Bovenstaande voorbeelden zijn initiatieven die binnen de sector(en) zelf zijn genomen, relatief los van beleid. Daarnaast zijn er voorbeelden van ontwikkelingen die de verschillende sectoren met elkaar verbinden en die samenhangen met veranderingen in beleid en regelgeving. Steeds vaker worden die ingegeven door Europese regelgeving.[9] Zo heeft de scheiding tussen DAEB en niet-DAEB-activiteiten ingrijpende consequenties voor de woningcorporaties. DAEB-activiteiten zijn bijvoorbeeld de verhuur van woningen met een kale huur van minder dan 652 euro per maand, en het beheer van maatschappelijk vastgoed dat is opgenomen in een gelimiteerde lijst van de Europese Unie en overige DAEB-activiteiten zoals infrastructuur die verbonden is met de woning en investeringen in de leefbaarheid (bron: http://www.eu-proof.nl/). Daarnaast worden de niet-DAEB-activiteiten onderscheiden:

> "Onder de niet-DAEB-activiteiten vallen alle activiteiten die niet aan één van de drie bovenstaande criteria voldoen. Enkele veelvoorkomende niet-DAEB-activiteiten zijn woningen met een kale huur van meer dan € 652,52 per maand, koopwoningen, commerciële ruimten (ook in de plint) en maatschappelijk vastgoed dat niet op de EC-lijst is vermeld. Voor de financiering van niet-DAEB activiteiten zijn momenteel nog geen regels vastgesteld. Dit betekent dat corporaties naast ongeborgde financiering ook eigen liquide middelen en verkoopopbrengsten (ook uit DAEB-activiteiten) mogen gebruiken voor de financiering van niet-DAEB-activiteiten" (www.eu-proof.nl/?page=57).

Alleen voor DAEB-activiteiten is staatsteun geoorloofd. Corporaties krijgen alleen voor DAEB-activiteiten borging vanuit het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) en kunnen daardoor alleen voor DAEB-activiteiten lenen tegen gunstige condities. Het onderscheid tussen DAEB en niet-DAEB is in het kader van deze bundel over wonen, pensioenen en zorg in zoverre van belang dat het bijvoorbeeld bij de bouw van multifunctionele accommodaties of bij gebiedsontwikkeling, waar combinaties van DAEB en niet-DAEB-activiteiten aan de orde zijn, voor corporaties aantrekkelijker wordt om samen te werken met andere investeerders die de niet- DAEB investeringen voor hun rekening nemen, bijvoorbeeld pensioenfondsen. Een recent voorbeeld vormt de samenwerking in Rotterdam tussen Woningcorporatie WoonCompas en pensioenfondsen SPF en SPOV. Het Spoorwegpensioenfonds (SPF) en Stichting Pensioenfonds Openbaar Vervoer (SPOV) investeren ruim 45 miljoen euro in het complex 'De Passie' in Katendrecht, Rotterdam. Hier worden onder andere twee middelbare scholen en 135 huurwoningen ontwikkeld. De pensioenfondsen worden eigenaar van het vastgoed. WoonCompas heeft het plan ontwikkeld en gaat de woningen beheren. De gemeente Rotterdam huurt de scholen voor veertig jaar. Het motief achter deze samenwerking is in-

teressant. WoonCompas wilde het project aanvankelijk zelf uitvoeren, maar het WSW wilde geen garantie verstrekken, aangezien het project in zijn visie te groot was voor de balans van WoonCompas. Dat bracht WoonCompas er toe om op zoek te gaan naar nieuwe typen investeerders. Voor twee pensioenfondsen was het een interessant project om aan deel te nemen. Daarbij gaf het veertigjarig huurcontract van de gemeente voor de onderwijsruimten de doorslag: het langdurige contract betekent een laag risico en een redelijk financieel rendement op de lange termijn voor de pensioenfondsen. Daarnaast voorziet het plan in een maatschappelijke behoefte, wat aansluit bij de wens om maatschappelijk verantwoord te investeren in Nederland.[10]

Een evenzo ingrijpende katalysator van nieuwe verbindingen is de binnen de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) voorgestelde scheiding tussen wonen en zorg. In de nabije toekomst zal de financiering van wonen en zorg worden gescheiden. Mensen betalen zelf voor het wonen via huur of koop. De zorg wordt apart gefinancierd via de zorgverzekeringswet, de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO), AWBZ en eventueel via eigen middelen. Het doel van het scheiden van wonen en zorg is om mensen met een zorgbehoefte meer keuzevrijheid te geven en de diversiteit in wonen te bevorderen. Naar verwachting leidt de scheiding van de financiering van wonen en zorg in de praktijk tot nieuwe combinaties en allianties tussen zorginstellingen, woningcorporaties, commerciële verhuurders en beleggers. Een zorgorganisatie die huurt van een corporatie kan er bijvoorbeeld voor kiezen om zelf individuele huurcontracten af te sluiten, of dit te laten doen door de corporatie. Zorgorganisaties met zorgvastgoed in eigendom kunnen overwegen om de expertise van corporaties in te roepen voor het (ver-)huurproces (www.kcwz.nl). Ook ontstaat een nieuwe markt van potentiële kopers en huurders van woningen die geschikt (te maken) zijn voor intensieve zorg aan huis. Voor woningcorporaties kan het nog interessanter zijn dan nu het geval is, om samen met zorginstellingen levensloopbestendige woningen en multifunctionele accommodaties te ontwikkelen waarin zorg, wonen, welzijn en commerciële functies worden gecombineerd. Aan de financieringskant zullen los van de directe scheiding van wonen en zorg ook indirecte of afgeleide veranderingen noodzakelijk zijn. Zo wordt door verschillende partijen gepleit voor meer mogelijkheden voor mensen om het vermogen dat in een eigen huis ligt besloten in te kunnen zetten.

Niet alleen voor bewoners, maar ook voor bouwers en verhuurders zal de nieuwe situatie aanpassingen vergen. Zoals in het voorbeeld van de DAEB en niet-DAEB-activiteiten al naar voren kwam, zullen in de toekomst meer creatieve allianties tussen private en publieke partijen nodig zijn om integrale dienstverlening en variatie in woon- en zorgaanbod te garanderen. Met name het zorgvastgoed lijkt een belangrijke scharnier te zijn in het meer vervlochten raken

van de domeinen van wonen, pensioenen en zorg. Pensioenfondsen zien in het zorgvastgoed een waardevaste en goed renderende belegging. Pensioenbelegger Syntrus Achmea investeerde in 2011 voor 100 miljoen euro in zorgvastgoed en heeft de ambitie om deze investeringen te laten doorgroeien naar 500 miljoen euro in 2015.[11] Ook de woningcorporaties zijn nog altijd bereid tot investeren in deze vorm van maatschappelijk vastgoed[12]. Vooral het bouwen en beheren van zorgwoningen (aan individuele cliënten of aan zorgaanbieders) en welzijnsvoorzieningen zijn populair. Er ontstaat ook een nieuwe markt doordat zorginstellingen zelf verantwoordelijk zijn geworden voor het beheer en de exploitatie van hun vastgoed. Vanaf 2018 zit er ook een onderdeel 'vastgoed' (normatieve huisvestingscomponent) in de tarieven waarover zorgaanbieders onderhandelen met zorgverzekeraars.

Uiteraard zijn aan deze activiteiten ook risico's verbonden. Veranderende regelgeving maar ook de onbekendheid met de risico's van investeringen in vreemd vastgoed zijn hier debet aan. Sommige instellingen zijn inmiddels in de financiële problemen gekomen omdat het vastgoed minder waard blijkt dan waarvoor het in de boeken staat, of omdat de huisvestingscomponent die in de vergoeding vanuit het ministerie van Volksgezondheid, Welzijnen Sport (VWS) is opgenomen, niet toereikend is. Hoewel er belangstelling is vanuit de institutionele beleggers en de woningcorporaties voor het zorgvastgoed, is de financiering ervan door de soms gebrekkige business cases en door de onzekerheid op de financiële markten vooralsnog moeilijk omdat banken zeer terughoudend zijn.

7.4.3 EXPERIMENTEREN

Hierboven zijn voorbeelden beschreven van nieuwe markten en nieuwe producten, en van beleidsmatige ontwikkelingen die leiden tot een toenemende vervlechting van de werelden van wonen, pensioenen en zorg. Kenmerkend is dat partijen in de praktijk niet afwachten tot dat de politieke besluitvorming in Den Haag heeft geleid tot nieuwe al dan niet geïntegreerde stelsels, maar dat zij vooral experimenterend en pragmatisch aan de slag gaan. Het ontstaan van nieuwe markten aan de kant van de vraag (toenemende vraag en vraag naar nieuwe diensten) en het maatschappelijk vastgoed (stabiele en renderende investeringen) speelt daarbij een belangrijke rol. Zowel de markt als de vraag zorgen voor dynamiek en vernieuwing. Vanuit het veld ontstaan op tal van plekken experimenten met nieuwe producten of organisatievormen. Los van de hierboven genoemde voorbeelden zijn er nog tal van andere voorbeelden waar sprake is van samenwerking op de grensvlakken tussen de verschillende branches. Zo start commerciële verhuurder Vesteda binnenkort samen met corporaties, beleggers en financiers een woningfonds voor het middensegment van huurders (zie KWH Magazine 2012-2: 15). Pensioenuitvoerder PGGM investeert

10 miljoen euro in een fonds voor zorginnovaties en er ontstaan netwerken waar zorgverzekeraars, corporaties, pensioenfondsen en andere partijen elkaar ontmoeten (zie bijvoorbeeld 'de Buitenplaats' en 'Nieuwe oude dag'[13]). Al deze voorbeelden, initiatieven en experimenten laten zien dat werelden van wonen, pensioenen en zorg in de praktijk al volop in beweging zijn, terwijl de politieke en maatschappelijke discussies over stelselherzieningen nog pas in een beginstadium verkeren. Onder druk van de veranderende vraag en de markt worden ook gestolde verhoudingen tussen pensioenaanbieders, zorgverleners en huizenaanbieders vloeibaar.

7.5 NAAR EEN DUURZAME 'GOVERNANCE' VAN DE LEVENSCYCLUS

De hierboven beschreven ontwikkelingen en voorbeelden zijn grotendeels ontstaan als gevolg van zich ontwikkelende nieuwe markten. Van die markten (vrijkomend vastgoed, nieuwe vraag) gaat een prikkel uit om efficiënter en meer vraaggericht te werken. Deze ontwikkelingen zouden zich versterkt doorzetten als ook de financiële markten en de rentestanden meer zouden meewerken. Welk toekomstperspectief zien we voor deze verschillende initiatieven in de drie branches op de korte en lange termijn gezien (1) de huidige problemen op de woon-, zorg- en pensioenmarkt (o.a. op slot zittende woningmarkt, onbetaalbaar wordende zorg, problemen met de dekkingsgraad van pensioenfondsen); (2) de voorspelbare veranderingen in de bevolkingsopbouw met navenante verschuivingen in de vraag; (3) de onzekerheid in de economie en op de financiële markten en (4) de internationalisering van financiële markten?

Een probleem is nog altijd dat wonen, zorg en pensioenen langs verschillende institutionele logica's zijn georganiseerd: de zorg en pensioenen gedeeltelijk als collectieve verzekering, de sociale huursector als een collectieve voorziening en het eigen woningbezit als individuele investering. Op dit moment lijkt een geïntegreerde institutionele benadering van verzekeringsstelsels op het terrein van wonen, zorg en pensioenen nog ver weg, al begint het besef te groeien dat er wellicht in termen van houdbaarheid en toegankelijkheid winst te boeken is bij een samenhangende stelselherziening. Zo heeft de Minister van VWS in 2011 de Sociaal Economische Raad (SER) om advies gevraagd over de relatie van de gezondheidszorg tot pensioenen en de volkshuisvesting.[14]

In verschillende adviezen over de aanpak van de woningmarkt wordt eveneens een relatie gelegd met de pensioenvoorziening. Zie bijvoorbeeld Wonen 4.0, het visiedocument dat is opgesteld door Aedes, Woonbond, Vereniging Eigen Huis (VEH) en de Nederlandse Vereniging van makelaars (NVM):

> "Op latere leeftijd kan behoefte ontstaan aan een aanvulling op het pensioen of middelen waarmee men zorg- en woondiensten kan financieren. Het eigen ver-

> mogen dat in een eigen woning ligt besloten moet hiervoor kunnen worden aangewend zonder dat de bewoner de woning hoeft te verlaten of dat dit door de hoge kosten onmogelijk wordt gemaakt. Diensten en producten moeten worden ontwikkeld die deze mogelijkheid bewerkstelligen en waarbij ook zekerheid wordt geboden." (2012 www.aedes.nl)

De hierboven genoemde praktijkvoorbeelden laten zien dat de wil om te innoveren en experimenteren er wel is en dat men niet wacht totdat de politieke besluitvorming over stelselherzieningen is afgerond. Binnen bestaande stelsels is kennelijk vaak meer mogelijk dan op het eerste gezicht lijkt. Veel van deze initiatieven komen vooral vanuit gevestigde maatschappelijke ondernemers, werkzaam binnen één van de drie stelsels. Zij reageren strategisch op veranderende regelgeving en beleid, of zoeken creatief naar nieuwe financiële diensten om zo hun marktaandeel te vergroten. Hoewel deze verkenningen van andere domeinen kunnen leiden tot nieuwe verbindingen tussen voorheen gescheiden stelsels, blijft een meer structurele verbinding tussen de drie risicodomeinen vooralsnog uit. Anders gezegd, we zijn nog ver verwijderd van een meer duurzame *governance* (aansturing en besturing) van de levenscyclus en daarbij passende sociale voorzieningen en verzekeringsarrangementen. Daarbij spelen drie aspecten een rol.

Allereerst zorgt het ad hoc karakter en de versnippering van initiatieven over het hele landschap van wonen, pensioenen en zorg ervoor dat er een 'nieuwe onoverzichtelijkheid' dreigt te ontstaan binnen onze verzorgingsstaat waarin verantwoordelijkheden voor het publieke belang en de verschillende categorale belangen op terreinen van wonen, zorg en pensioenen niet meer duidelijk belegd of te traceren zijn. Als taken, rollen en verantwoordelijkheden versnipperd zijn, maar soms ook overlappen, is niet langer duidelijk wie waarop kan worden aangesproken en afgerekend of wie voor welk doel aanspraak kan maken op belegde of gespaarde middelen.

Een goede *governance* vraagt ook om voldoende 'checks en balances' tussen bestuurders en belanghouders, duidelijke bestemmingsrechten en bestemmingsplichten, transparante besluit- en verantwoordingsstructuren en sluitend toezicht. De *governance* van maatschappelijke ondernemingen op ieder van de drie domeinen is nu al problematisch. De in de verschillende domeinen opererende organisaties verschillen niet alleen van elkaar in juridische rechtspersonen, maar ook schaalgrootte en in de organisatie van zowel het externe als interne toezicht op woningcorporaties: het grote aantal juridische verbindingen dat woningcorporaties reeds hebben, bemoeilijkt het toezicht. Bij een toenemende vervlechting tussen de drie stelsels nemen deze juridische verbindingen naar verwachting in aantal en complexiteit toe, en wordt goed toezicht nog problematischer. Ook het borgen van risico's via de

verschillende waarborgfondsen vraagt om een herbezinning wanneer de vervlechting tussen de drie stelsels zich voortzet.

Vanuit de burger bezien zou bij een verdergaande vervlechting zonder regie een minder aantrekkelijke situatie kunnen ontstaan als zich een landschap vormt met mega-aanbieders van woon-, zorg- en financiële diensten waarin moeilijk is vast te stellen wie waarop aanspreekbaar is. Achter ongetwijfeld klantvriendelijke frontoffices zal een wirwar van bestuurlijke relaties en financiële constructies schuilgaan waarin verantwoordelijkheden dreigen zoek te raken en de bestaande gecompartimenteerde toezichtmodellen tekort schieten. Het vertrouwen van burgers in grote instituties zoals woningcorporaties, zorgverzekeraars en pensioenfondsen is nu al niet groot en het risico is dat bij een toenemende onoverzichtelijkheid het vertrouwen verder slinkt.

Deze governance-aspecten gaan in essentie om de bestuurlijke condities waaronder een duurzaam beheer van maatschappelijk bestemd vermogen ten behoeve van een individuele behoefte kan worden gerealiseerd. Dat brengt ons bij een tweede punt van aandacht of zorg wanneer we nadenken over een duurzame governance van de levenscyclus. Hoewel wonen, zorg en pensioenen onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn, zij het op verschillende wijzen in verschillende fasen van de levensloop, betekent dit niet dat de categorale belangen van een goede woningmarkt geheel congruent zijn met die van een goede pensioenvoorziening of toegankelijke, betaalbare en doelmatige goede zorg. Voor alle drie de risicodomeinen geldt dat de gespaarde, ingelegde of belegde middelen gebaat zijn bij heldere grensregels die de bestemming van het vergaarde vermogen duurzaam begrenzen.[15] Naast heldere eigendomsrechten zijn eenduidige en heldere bestemmingsrechten en –plichten van belang om te voorkomen dat het collectief beheerde vermogen weglekt naar oneigenlijke bestemmingen.

Daarom ook is een duurzame governance van de levenscyclus uiteindelijk gebaat bij een meer richtinggevend en sturend perspectief op de levenscyclus. Als we er vanuit gaan dat belanghebbende burgers zowel hun pensioenvoorziening, hun zorgverzekering als hun woonvoorziening ook in de toekomst zeker willen stellen, dan zou aan een aantal uitgangspunten moeten worden voldaan. Het eerste uitgangspunt is dat de collectieve voorzieningen krimpbestendig moeten zijn: zij moeten niet in te sterke mate afhankelijk zijn van groeiverwachtingen of van niet-realistische rendementseisen. Zo wordt in veel analyses de houdbaarheid van de verzorgingsstaat gekoppeld aan een bevolkingsgroei die er in Nederland de komende generaties niet meer zal zijn. Evenzeer geldt dat woningbezit nog steeds wordt gekoppeld aan waardevermeerdering, wat ook steeds minder de realiteit is, nu steeds meer gebieden in Nederland met een dalende bevolking te maken krijgen. Een tweede uitgangspunt is dat de voorzieningen sterker aan elkaar moeten worden gekoppeld, vanuit het per-

spectief van de levenscyclus. Op het niveau van huishoudens zijn zorgkosten, pensioenen en woninglasten sterk met elkaar verbonden. Zonder overdrijving kan gesteld worden dat deze drie gezamenlijk de individuele welvaart bepalen. Het is in die zin logisch dat het hier om een politiek controversieel onderwerp gaat. Het lijkt ook logisch om de beslissingen over deze drie financiële kwesties in samenhang te nemen, zowel op individueel als collectief niveau. Wat ons betreft is de meest radicale ingreep vereist in de woonsector. De mismatch met pensioenen en zorg kan worden verminderd door het woonstelsel op een andere grondslag te baseren, waarbij traditionele eigendomsverhoudingen en institutionele garanties anders worden vormgegeven. Het onderscheid tussen huur en koop is nu vooral gekoppeld aan sociaal-economische verschillen en de beschikbaarheid van woningen in het ene of andere segment. De oplossing voor het financiële probleem, maar ook voor het verdelingsvraagstuk, is om dit onderscheid sterker te koppelen aan de levensloop. De noodzaak om te verhuizen van huur- naar koopwoningen wordt verminderd wanneer woningen worden losgekoppeld van het eenduidige label 'koop' of 'huur'. In plaats daarvan kunnen de financiële constructies worden afgestemd op de situatie van individuele huishoudens. Gehuurd wordt in de vroege levensfase, waarbij de woning geleidelijk in eigendom overgaat, naarmate meer gelden worden ingelegd. Aan het einde van het leven wordt het eigendom weer deels omgezet naar huur, waarbij de eerder ingelegde middelen weer vrijkomen. Deze kunnen dan bijvoorbeeld worden ingezet als aanvullend pensioen. Met dergelijke constructies is al geëxperimenteerd in de corporatiesector.

We willen benadrukken dat het hier niet alleen gaat om uitdagingen in de governance van stelsels en organisaties (met betrekking tot transparantie en het duidelijk beleggen van publieke waarden en verantwoordelijkheden). De hervormingen zullen ook aanleiding moeten zijn tot een culturele wending. Evenzeer als de huidige instituties hebben geleid tot onrealistische verwachtingen en hebzucht, moeten preferenties nu geleidelijk worden bijgesteld door de meest speculatieve neigingen uit te bannen. Lange tijd is zekerheid beschouwd als saai. Maar we moeten terug naar saaiere levens, willen we niet in het avontuur van armoede en crisis verzeild raken. In het nieuwe stelsel moeten spaarzin en risicomijdend gedrag worden gestimuleerd, bijvoorbeeld via individuele zorgspaarplannen. Tot op zekere hoogte moeten deze zelfs worden afgedwongen voor de inkomensgroepen die niet in staat zijn risico's te dragen. Dat vereist niet alleen een herschikking van de collectieve voorzieningen, maar ook een scherpere regulering van de kapitaalverstrekking door banken. Op individueel niveau wordt risico gekoppeld aan draagkracht. De woning als speculatieobject wordt beperkt tot een kleinere groep die verliezen makkelijker kan dragen. Zo wordt eigendom voor iedereen toegankelijk gemaakt, echter zonder de bijkomende risico's.

Dat vereist dat bijvoorbeeld woningaanbieders als 'building societies' gaan opereren, waarbij een deel van hun woningbestand een flexibel eigendomskarakter krijgt en zij meer de rol krijgen, om wonen in het gewenste huis te faciliteren (van 'projectsubsidies' naar 'objectsubsidies'). Eventueel zijn vormen van zelforganisatie denkbaar, in de vorm van nieuwe collectiviteiten, waarbij bewoners zich vrijwillig kunnen aansluiten en die in direct overleg met banken de financiële voorwaarden voor het gebruik en bezit van woningen regelen (Brandsen en Helderman 2012). Hoewel woningcorporaties de eerst aangewezene zijn om dit stelsel in te voeren, ligt hier nadrukkelijk ook een kans voor institutionele beleggers. Wordt dit gedaan, dan kan de controversiële hypotheekrenteaftrek worden afgeschaft, omdat in dit stelsel in principe alle huurders eigenaars kunnen worden. Wel kan spaarzin worden beloond door bewoners onder een bepaald inkomen gunstige voorwaarden te bieden, bijvoorbeeld via een premie bovenop de uiteindelijk vrijkomende middelen. Daarmee krijgt de regeling weer het oorpronkelijk beoogde karakter, namelijk stimulering van bezitsvorming bij groepen die normaal gesproken niet in aanmerking komen voor eigen woningbezit. De risico's van speculatief handelen kunnen binnen een dergelijk systeem veel makkelijker aan banden worden gelegd dan in het huidige systeem, waarbij alle eigenaar-bewoners voor het gehele waardeverlies verantwoordelijk zijn. Eventueel kunnen de zorgverzekeringen aan deze woonverzekering worden gekoppeld, waarbij vrijkomende middelen worden ingezet om voorspelbare stijgende zorgkosten (verpleging, hulpmiddelen) op te vangen. Dat vereist nauwere samenwerking tussen zorgverzekeraars en woningaanbieders. Pensioenfondsen kunnen in de nieuwe wooncollectiviteiten investeren en daarmee de transitie naar het nieuwe stelsel ondersteunen. Zij beleggen daarmee een deel van hun vermogen in een afgeschermd circuit, zodat niet alleen veel kapitaal beschikbaar komt, maar ook het speculatieve karakter van hun beleggingen afneemt. Pensioenfondsen kunnen via deze weg een relatief veilige investeringscapaciteit ontwikkelen en zich daarmee uit risicovolle beleggingen terugtrekken. Uiteraard vereist dit dat Europese regelgeving aan dit type beleggingen een aparte status toekent met bijbehorende institutionele grenzen. Het ligt voor de hand om juist nu te pleiten voor een versoepeling van de regelgeving, of beter gezegd, om echt werk te maken van een meer afgeschermd kapitaalregime. Vermogen laat zich alleen duurzaam verbinden binnen verzekerde grenzen.

NOTEN

1 Taco Brandsen en Jan-Kees Helderman zijn werkzaam bij de opleiding Bestuurskunde van de Radboud Universiteit Nijmegen. Cor van Montfort is werkzaam voor de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, de Universiteit van Tilburg en de Algemene Rekenkamer.

2 Vgl. op dit punt hetgeen de public choice theoreticus Mancur Olson stelde over dilemmas van collectieve actie: "When a number of individuals have a common or collective interest – when they share a single purpose or objective – individual, unorganized action [either will] not be able to advance that common interest at all, or will not be able to advance that interest adequately" (Olson 1965: 7).

3 In die landen waar het niet is gelukt om een universeel toegankelijk gezondheidszorgstelsel te ontwikkelen, denk aan de Verenigde Staten, blijkt het heel moeilijk te zijn om dat alsnog te realiseren. Het feit dat wij in Nederland op 1 januari 2006 na twee decennia van stelselhervormingen in ons Bismarckiaanse sociale verzekeringsstelsel eindelijk een universeel toegankelijke basisverzekering hebben weten te realiseren, is in dit licht bezien een opmerkelijke prestatie.

4 Zie: Florius Verzilverhypotheek en Verzilverd Wonen van Torenstad.

5 Een andere variant die wel in Frankrijk wordt toegepast, zij het niet veel, is het zogeheten kopen en viager waarbij ouderen hun huis verkopen en een klein deel van het bedrag in contanten ontvagen en een groot deel tot hun dood in de vorm van een lijfrente (zie: www.infofrankrijk.com).

6 Zie voor een uitgebreide toelichting over omkeerhypotheken de publicatie 'Het pensioen staat als een huis' van de Vereniging Eigen Huis (Amersfoort, 29 maart 2012: 14 e.v.).

7 Bijvoorbeeld in Japan (Fureai Kippu), Groot-Brittannië, de Verenigde Staten (Timebanks) en Duitsland (Seniorrengenossenshaft), zie: www.nieuweoudedag.nl/Zorgflorijnen.pdf.

8 www.pggm.nl/Images/20120626%20fd.outlook%20-%20Cooperatieve_organisatievorm_heeft_de_toekomst_tcm21-184134.pdf.

9 Overigens is er ook regelgeving die verdergaande vervlechting juist afremt. Denk bijvoorbeeld aan de mededingingswetgeving. Fusies, verbindingen en zelfs onderlinge informele netwerkvorming mogen niet concurrentieverstorend werken.

10 www.kei-centrum.nl/pages/28710/Pensioenfondsen-investeren-in-woningbouw-Katendrecht.html.

11 www.syntrusachmea.nl/Nieuws_en_media/Persberichten/Syntrus-Achmea--500-miljoen-in-zorgvastgoed-in-2015.aspx.

12 www.kcwz.nl/dossiers/rekenen_aan_zorg_en_zorgvastgoed/woningcorporaties_zijn_bereid_tot_investeren_in_zorgvastgoed. . Zie: Maatschappelijk vastgoed; een nieuwe kerntaak. Zijn corporaties er klaar voor?' van adviesbureau Quintis en Persblik, redactie & advies (2011).

13 Zie: www.buitenplaats.nl en www.nieuweoudedag.nl/.

14 Op 24 september 2012 bracht de SER het tussenadvies *Naar een kwalitatief goede, toegankelijke en betaalbare zorg* uit. Daarin pleit de SER voor meer aandacht voor de batenkant van de zorg (zoals langere arbeidsparticipatie, hogere economische groei), meer eigen regie, een herziening van verantwoordelijkheden, en een AWBZ die beperkt blijft tot de kosten van zorg. De kosten van wonen, verblijf en lichte vormen van persoonlijke zorg dienen ouderen zoveel mogelijk zelf te dragen.

15 Ostrom, E. (1991), *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.

LITERATUUR

Barr, N. en P. Diamond (2010) *Pension reform. A short guide*, Oxford: Oxford University Press.

Bevan, G., J.K. Helderman en D. Wilsford (2010) 'Changing choices in health care: implications for equity, efficiency and cost', *Health Economics, Policy and Law* 5, 3: 252-267.

Brandsen, T. en J.K. Helderman (2012) 'The conditions for successful co-production in housing: a case study of German housing cooperatives in V. Pestoff, T. Brandsen en B. Verschuere (eds.) *New Public Governance, the Third Sector and Co-Production*, London: Routledge.

Bonoli, G. (2006) 'New social risks and the politics of post-industrial social policies', blz. 3-26 in K. Armingeon en G. Bonoli, *The politics of post-industrial welfare states: adapting post-war social policies to new social risk*, London: Routledge.

Castles, F.G. (1998) 'The really big trade-off: home ownership and the welfare state in the new world and the old', *Acta Politica* 33: 5-19.

Douglas, M. (1986) *How institutions think*, Syracuse: Syracuse University Press.

Esping-Andersen, G. (1996) *Welfare states in transition: National adaptions in global economies*. London: Sage.

Forrest, R. en A. Murie (1989) 'Differential accumulation: wealth, inheritance and housing policy reconsidered', *Policy and Politics* 17, 2: 25-39.

Helderman, J.K. (2007) *Bringing the market back in? Institutional complementarity and hierarchy in Dutch housing and health care*, PhD. Dissertation, Rotterdam: Erasmus University.

Helderman, J.K. (2011) *De triple-A van een betaalbare zorg. Een essay over Ambitie, Ambiguïteit en Ambivalentie in het streven naar een beheerste kostengroei in de Nederlandse gezondheidszorg*. Essay geschreven in opdracht van de Taskforce kostenbeheersing van het Ministerie van VWS, Nijmegen: Radboud Universiteit.

Hirschman, A.O. (1982) *Shifting involvements, private interest and public action*, Oxford: Martin Robertson.

Olson, M. (1965) *The logic of collective action; public goods and the theory of groups*, Cambridge: Harvard University Press.

Ostrom, E. (1990) *Governing the commons. The evolution of institutions for collective action*, Cambridge: Cambridge University Press.

Rothstein, B. (2005) *Social traps and the problem of trust*, Cambridge: Cambridge University Press.

Steinmo, S. (2012) *Keynote address at the 8th Transatlantic dialogue conference, joint conference of the European group of public administration and the American society of public administration*, 7 juni, Nijmegen: Radboud University.

Swaan, A. de (2004) *Zorg en de staat. Welzijn, onderwijs en gezondheidszorg in Europa en de Verenigde Staten in de nieuwe tijd.* Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker.

Titmuss, R. (1970) (1997) *The gift relationship. From human blood to social policy*, uitgebreide en bijgewerkte uitgave, red. A. Oakley en J. Ashton, New York: The New Press.

8 VITALITEIT EN SOLIDARITEIT

D. Monissen

De discussie over de toekomst van de zorg wordt vaak in emotionele termen gevoerd. Voorstellen om te 'hervormen' leiden soms tot heftige reacties. Mensen trekken in twijfel 'of we nog wel in een beschaafd land wonen', zodra politiek, adviesorganen of wetenschappers vraagtekens zetten bij de vanzelfsprekendheid van bepaalde regelingen of voorzieningen. Maar zoals NRC Handelsblad recent terecht stelde in een hoofdredactioneel commentaar: zo is het niet langer vol te houden. De combinatie van toenemende vergrijzing en afnemende overheidsmiddelen dwingt tot hervormingen, juist ter wille van een beschaving die de ouderen en zieken niet aan hun lot overlaat.[1]

Er moet met andere woorden wat gebeuren. De openbare financiën staan onder druk, solidariteit lijkt niet altijd meer vanzelfsprekend en we kunnen – zeker in de zorg – een groot tekort aan personeel verwachten. We zullen 'grote veranderingen' niet moeten schuwen. Maar hebben we het dan ook meteen over de spreekwoordelijke 'deltaplannen'? Of gaat het er juist om weer terug te keren naar de menselijke maat, als uitgangspunt voor de organisatie van onze samenleving?

8.1 FEITEN EN CIJFERS

Langer leven, maar met chronische ziekten

Laten we beginnen met wat feiten en cijfers. De levensverwachting van 65-jarigen is de afgelopen dertig jaar gestegen. In 2011 was de resterende levensverwachting van 65-jarige mannen 18,3 jaar, van vrouwen 21,3 jaar.[2] Mensen leven niet alleen langer, maar brengen ook meer jaren in als goed ervaren gezondheid door na hun 65ste. Ook het aantal jaren zonder lichamelijke beperkingen neemt toe. Ouderen worden daarentegen wel langer geconfronteerd met chronische ziekten. Van de 18,3 jaren na hun 65e zullen mannen er slechts 3,8 jaar doorbrengen zonder chronische aandoeningen, zoals gewrichtsslijtage, diabetes of hartaandoeningen. Voor vrouwen is die periode zelfs nog wat korter: 3,6 jaar.[3] Het aantal kwetsbare ouderen en chronisch zieken neemt toe met 40 procent. Dat betekent dat op termijn 600.000 extra mensen in de zorg nodig zijn.

> "Mensen leven langer. Dat leidt tot persoonlijke én maatschappelijke welvaartswinst. Maar dan moeten we deze vergrote 'productiecapaciteit' ook echt weten te benutten. Ook in de zorg en het welzijn." (G.J. Hagen, partner bij SmartAgent).

Bevolking stijgt, maar niet overal

Intussen neemt de bevolking toe. Voor heel Nederland wordt tot 2040 een

bevolkingstoename verwacht van meer dan 1 miljoen, een stijging van bijna 7 procent. Wel zijn de regionale verschillen groot; in 40 procent van de gemeenten daalt het aantal inwoners juist, met name in de perifere gebieden. 'Topscorer' is de gemeente Delfzijl, waar de bevolking naar verwachting met 31 procent afneemt. Tegelijkertijd neemt in alle gemeenten het aantal 65-plussers toe. Voor heel Nederland gaan we van 2,7 miljoen in 2011 naar 4,6 miljoen in 2040. Op regionaal niveau neemt vooral in de Randstad, Flevoland, Oostelijk Noord-Brabant en West-Friesland het aandeel 65-plussers fors toe. Van de vier grote steden telt Amsterdam rond 2040 de meeste 65-plussers: bijna 160.000. In Rotterdam ligt dat getal in 2040 op ruim 130.000.

Meer zorggebruik door ouderen
Het effect van vergrijzing op het zorggebruik zou beperkt zijn als de zorg per oudere constant zou blijven. Dit blijkt echter niet het geval: met name het gemiddeld aantal ziekenhuisopnamen (vooral dagopnamen) en verschillende soorten operaties zijn de laatste vijftien jaar sneller gestegen bij 65-plussers dan bij jongere groepen.[4] Het aandeel 80-plussers met AWBZ- en WMO-gefinancierde ouderenzorg is tussen 2004 en 2010 nagenoeg gelijk gebleven. Wel heeft er een verschuiving plaatsgevonden van zorg in een instelling naar meer zorg thuis. Bij de 65- tot 79-jarigen is het aandeel personen met AWBZ/WMO-gefinancierde zorg overigens met 14 procent gedaald. Over het geheel genomen blijven de uitgaven aan zorg echter stijgen, tussen 2001 en 2010 met ongeveer 4 procent per jaar. De uitgaven aan verzekerde zorg en AWBZ-gefinancierde zorg groeiden tussen 2006 en 2011 met 4,4 procent per jaar, in 2011 met 3,6 procent.

8.2 ONTWIKKELINGEN EN TRENDS

Niet alleen de 'kale' feiten en cijfers doen ertoe. Minstens zo belangrijk is een gedegen impressie van belangrijke maatschappelijke trends en ontwikkelingen. Hoe leven we met zijn allen samen en wat verandert daarin zoal? Wie adequaat wil kunnen inspelen op veranderingen in de samenleving, kan niet om de 'vijf I's' heen: individualisering, informalisering, informatisering, intensivering en internationalisering. Hoe zien deze trends eruit en wat betekenen ze voor een zorgverzekeraar?[5]

Individualisering
Onder brede lagen van de bevolking heeft zich de afgelopen decennia een moderniseringsproces voorgedaan, dat mensen minder afhankelijk heeft gemaakt van familie, kerk en buren. Mensen willen meer dan ooit hun eigen leven leiden, onafhankelijk zijn en de eigen unieke identiteit uitdragen. Onze samenleving is daar ook helemaal op ingericht. Je wordt voordurend en steeds vaker gevraagd om te kiezen; voor je opleiding, je kleding, je partner, je huis, je zorgverzekering. Individualisering is ook een proces van toenemende keuzevrijheid.

In de wereld van de zorg zien we deze trend terug in uiteenlopende zorgproducten, van zorgverzekeringen voor bepaalde doelgroepen tot *total body scans*, of korting op de premie als je lid bent van een sportclub. Ook zien we de opkomst van private zorg voor mensen die bereid en in staat zijn om meer te betalen. De actieve zorgconsument kan uit steeds meer smaken en mogelijkheden kiezen.

> "Vooral jongeren vragen om meer individuele arrangementen. Mensen willen goed voor zichzelf zorgen, maar moeten zich wel realiseren dat maatwerk ook wat kost." (T. Krol, 'multi-commissaris' in de domeinen zorg, wonen, pensioenen en verzekeren).

Informalisering
Sinds de jaren zestig van de vorige eeuw is een versoepeling waar te nemen in de samenleving, met name in persoonlijke omgangsvormen en arbeidsverhoudingen. Ook de relatie tussen burger en instituut, tussen klant en aanbieder, en tussen organisaties onderling verandert. Mensen stellen zich vaker op als een actieve, vragende of eisende partij, in plaats van de meer passieve rol van 'brave burger' uit het verleden. Organisaties gaan intussen steeds meer tijdelijke samenwerkingsverbanden met elkaar aan om hun doelen te bereiken.

In de zorg zien we dit terug in de veranderende verhouding tussen patiënt en arts. Mensen worden kritischer en transformeren van een passieve patiënt tot mondige zorgconsument. Onder zorgverzekeraars is het inmiddels gebruikelijk om klanten bij het proces van zorginkoop en zorgontwikkeling te betrekken.

Informatisering
Informatie speelt een alsmaar dominantere rol in onze maatschappij. Steeds meer mensen kunnen steeds meer gegevens verwerken tot steeds bruikbaardere informatie, en het gebruik van die informatie leidt vervolgens weer tot nieuwe gegevens, nieuwe inzichten en nieuwe toepassingen, enzovoort, enzovoort. Dit alles in een steeds sneller tempo, waardoor de hoeveelheid menselijke kennis momenteel iedere veertien maanden verdubbelt.

Deze ontwikkeling vertaalt zich in de zorg bijvoorbeeld in het op afstand diagnosticeren en behandelen. Ook domotica-technologie wordt steeds geavanceerder. Daarnaast neemt de kennis over ziekte, gezondheid en behandelopties toe bij de zorgconsument. Meer dan 70 procent van de mensen raadpleegt voorafgaand aan een huisartsconsult het internet. Sommigen zeggen 'Dr. Google' zelfs te gebruiken als alternatief voor de huisarts.

Intensivering
We zien de opkomst van een sterke belevenisgerichte cultuur, waarin consumenten bediend willen worden met indrukwekkende totaalervaringen aansluitend bij hun levensstijl – en waarin het werkende leven steeds meer op topsport begint te lijken. Een groeiende groep streeft een gezondheidsbewuste levensstijl na. Ook groeit de behoefte aan verduurzaming en het tegengaan van verspilling.

In de zorg wordt het – vanuit het oogpunt van doelmatigheid en servicekwaliteit – steeds belangrijker dat de verschillende disciplines en zorgleveranciers intensief samenwerken om samen één zorgcliënt te bedienen. Gaan we in de richting van het bieden van een 'totaalervaring', van verzekering tot zorg?

Internationalisering
Een vijfde megatrend is internationalisering, ofwel het proces van schaalvergroting en oriëntatie op het buitenland. Zowel individuen als organisaties leggen steeds meer verbanden met mensen en instellingen buiten het eigen gebied. Inmiddels is zo'n 10 procent van de Nederlanders te beschrijven als 'kosmopolieten': open en kritische wereldburgers. Zij zijn de eersten die zorg ook over de grens gaan consumeren. Technologische ontwikkelingen worden in toenemende mate internationaal vercommercialiseerd, waardoor het tempo van innovaties versneld. Nieuwe technieken voor zorg (*cure*) en voor communicatie (*care*) komen daardoor ook sneller beschikbaar voor de Nederlandse markt.

8.3 BETEKENIS VAN DE TRENDS

Voor maatschappelijke organisaties – zoals zorgverzekeraars – is het belangrijk zich te oriënteren op de betekenis van deze grote trends. Het gaat nadrukkelijk om veel meer dan slim de eindjes aan elkaar knopen. Duurzame oplossingen komen niet tot stand via het kasboek, maar vooral door de basis onder de samenleving te verstevigen. En zoiets is weer niet een kwestie van *social engeneering*, maar van samenwerken – dus ook met klanten, ofwel bewoners, cliënten en patiënten – aan passende oplossingen.

Welke betekenis kunnen we geven aan de vijf trends? Wat betreft de 'individualisering': niet iedereen waardeert de explosie aan nieuwe producten en diensten. Een deel van de bevolking heeft, soms onbewust, sterke behoefte aan meer eenvoud en minder keuzes, minder nadruk op uniek, speciaal en nieuw. De gesignaleerde 'informalisering' – de tweede trend – impliceert dat mensen elkaar onderling eerder weten te vinden, en op basis van vertrouwen met elkaar handelen en wandelen. Zorgverzekeraars kunnen hierin een waardevolle rol spelen, door die 'dialogen' gemakkelijker en nuttiger te maken via een tactvolle inzet van expertise. De keerzijde van 'informatisering' – de derde trend – is het gevaar

van een *information overload*. Voor zorgverzekeraars en hun partners is een taak weggelegd om te voorkomen dat mensen zich onnodig zorgen maken als gevolg van slechte informatie. Het belang van 'intensivering' – de vierde trend – vraagt om gevoeligheid voor de beleving van mensen. In de zorg zullen alle partijen grondig op de hoogte moeten zijn van alles wat een klant of patiënt meemaakt in het proces. De trend naar 'internationalisering' ten slotte vraagt om flexibiliteit, snelheid en wendbaarheid. Tegelijkertijd roept internationalisering ook een tegenbeweging op in de samenleving; een oproep tot meer eenvoud, rust en ethiek. De aandacht voor duurzaam gebruik van hulpbronnen en een gelukkig leven in een gezondere leefomgeving hangt hiermee samen.

> "Als mens gezien worden, daar gaat het om. Alleen vanuit een volledig mensbeeld kun je het vraagstuk oplossen over de toekomst van zorg, inkomen, wonen en pensioen." (P. Borgdorff, directeur Pensioenfonds Zorg en Welzijn).

8.4 VOOR WELKE UITDAGINGEN STAAN WE?

In deze bundel gaat het onder meer om de vraag hoe voorzieningen in de zorg, de woonsector en de pensioensector ook in de toekomst betaalbaar en van voldoende niveau kunnen blijven. Voor zorgverzekeraars is hier een belangrijke rol weggelegd, zeker als zij stevig geworteld zijn in de maatschappelijke omgeving waarin ze hun werk doen. De zorgverzekeraar is al lang niet meer de instantie die alleen maar zorgt dat de rekeningen op tijd betaald zijn en declaraties netjes worden afgehandeld. Zorgverzekeraars die zich oriënteren op het leveren van een bredere maatschappelijke bijdrage, kunnen op veel terreinen iets doen: van milieu en duurzaamheid tot toerisme, onderwijs, regionale politiek, technologie, wonen, zorgaanbod, sport, volksgezondheid en de arbeidsmarkt in de zorg. Toch lijkt het verstandig om niet alles te willen, en te kiezen voor die terreinen waar een zorgverzekeraar vanuit haar sterke punten een actieve en onderscheidende rol kan spelen.

Vitaliteit als kernbegrip

De analyse in het eerste deel van dit essay maakt duidelijk dat die rol niet in de eerste plaats ligt in het zo goedkoop mogelijk inkopen van zorg en het zo efficiënt mogelijk 'afhandelen' van de zorgvraag van verzekerden. Waar de samenleving complexer wordt, kan een zorgverzekeraar zich vooral onderscheiden door dichtbij de mensen te gaan staan. Dat doet zij door meer te bieden dan 'de juiste behandeling op het goede moment'. Het gaat ook om ondersteuning thuis. Om initiatieven die het leven van bijvoorbeeld chronisch zieken, die geen zicht meer hebben op genezing, toch kwalitatief goed en draaglijk maken. Om de instrumenten en mogelijkheden om grip te houden op het eigen leven, zodat mensen zo lang mogelijk zelfstandig thuis kunnen blijven wonen als ze dat wensen.

Kernbegrip bij dit alles is 'vitaliteit'. Allereerst natuurlijk de vitaliteit van de mensen zelf – bewoners van wijken, buurten en dorpen, cliënten, patiënten – maar zeker ook de vitaliteit van de (lokale) samenleving. Een zorgverzekeraar kan hierbij heel goed een leidende en ondersteunende rol vervullen, met name op twee gebieden: gezondheid en preventie, en wonen en leefbaarheid. Daar hoeven we geen deltaplannen voor op te tuigen; het gaat om gerichte en vaak kleinschalige actie, vooral op regionaal en lokaal niveau.

Drie grote uitdagingen

Vanuit de voorgaande analyse komen drie grote uitdagingen in beeld waarin de positie van de zorgverzekeraar relevant is én waar zij verschil kan maken:

1) Hoe werken we samen met mensen in dorpen, buurten en wijken aan vitaliteit en gezondheid, aan het verbeteren van de kwaliteit van leven voor jong en oud?
2) Hoe 'organiseren' we ieders betrokkenheid, ofwel: hoe 'besturen' we een vitale samenleving met de menselijke maat als leidraad?
3) Hoe voorkomen we een tweedeling in de maatschappij en wat doen we om de solidariteit overeind te houden?

Uitdaging 1: vitaliteit en gezondheid dichtbij

Het leven is goed en de levensverwachting is hoog in Nederland, maar veel mensen ervaren een onplezierige druk op hun gezondheid en hun levensstijl. Goedbedoelde adviezen om gezonder te leven, leiden regelmatig tot stress en onnodige kosten. Denk aan diëten met verrijkte voeding, of *total body scans* die vooral onzekerheid en onnodige angst voor ziekte voeden. Als het gaat om vitaliteit en gezondheid – de eerste grote uitdaging – kunnen zorgverzekeraars hier iets anders tegenover zetten. Het gaat daarbij om 'ontzorgen' en om het empoweren van mensen en (lokale) gemeenschappen, met een grote nadruk op preventie en zelfmanagement.

Gezond leven bevorderen

Preventie gaat allereerst over 'leefstijl'. Gezond leven kan niet alleen op langere termijn ziekte voorkomen of uitstellen, het is ook simpelweg prettiger om 'lekker in je vel te zitten'. Er is veel belangstelling voor een meer relativerende benadering van leefstijl, waarin wordt ingezet op gewone dingen, zoals op de fiets naar het werk gaan of de hond 'lenen' van de buren. Zo'n aanpak – zo leert in elk geval de ervaring in Friesland – blijkt een gevoelige snaar te raken bij veel mensen, die zich altijd maar schuldig voelen dat ze geen tijd hebben voor de sportschool.

Onder het motto 'jong geleerd is oud gedaan' zijn kinderen in Friesland overigens de eerste doelgroep voor een gezonde leefstijl. De Friesland Zorgverzekeraar investeert bijvoorbeeld in sport op basisscholen. Inmiddels

doen twaalf van de zevenentwintig Friese gemeenten mee met het project 'Sport op Basisscholen'. Eind 2012 moeten er vanuit dit project meer dan zestig extra vakleerkrachten bewegingsonderwijs zijn aangesteld.

En waarom niet de samenwerking zoeken met natuurorganisaties, bijvoorbeeld in het gezamenlijk organiseren van wandelevenementen? Dit is groen, duurzaam én het stimuleert een gezonde levensstijl. Aan de evenementen kunnen producten of acties gekoppeld worden, zoals korting op wandelschoenen, wandelgidsen of speciale arrangementen.

Zorgafhankelijkheid voorkomen
Preventie gaat zeker niet alleen over een leefstijl. Het voorkomen van ziekte en zorgafhankelijkheid door selectieve, geïndiceerde en zorggerelateerde preventie is minstens zo relevant. Door aandoeningen optimaal te behandelen en complicaties zo veel mogelijk te voorkomen, kunnen we zorgafhankelijkheid maximaal terugdringen.

Zelfredzaamheid stimuleren
Bij dit alles is het cruciaal om mensen niet onnodig te medicaliseren. Goede zorg is ingebed in de natuurlijke hulpstructuren in een wijk of buurt, en probeert mensen zo zelfredzaam mogelijk te maken. Dat geeft mensen de mogelijkheid om zo lang mogelijk in de eigen omgeving kunnen blijven wonen, maatschappelijk actief te blijven en de eigen verantwoordelijkheid te kunnen nemen. Niet alleen zorg, maar ook arbeid en maatschappelijke participatie zijn van groot belang voor de ervaren en objectieve gezondheid.

Chronisch zieken, die geen zicht meer hebben op genezing, moeten grip kunnen houden op het eigen leven. Ondersteuning van mantelzorg is daarvoor belangrijk, maar *telemedicine* en domotica zijn zeker ook geschikt om de eigen regie te kunnen behouden. Domotica betekent letterlijk 'huisautomatisering'. In de zorg kan het gaan om uiteenlopende toepassingen, van geavanceerde personenalarmering tot het diagnosticeren, begeleiden en voorlichten via videocommunicatie. Ook kunnen eenvoudige functies geautomatiseerd worden of op afstand bedienbaar, van verwarming en verlichting tot het openen en sluiten van gordijnen. Mits op de juiste manier ingezet, kan domotica bijdragen aan het plezier en een betere kwaliteit van leven. Het vergt forse investeringen, samen met bijvoorbeeld gemeenten, woningcorporaties en zorgorganisaties, maar deze verdienen zich uiteindelijk terug.

'Meitinkers' en 'omtinkers'
Technologie is een goed hulpmiddel, maar de persoonlijke relatie is minstens zo belangrijk. Een mooi Fries initiatief komt voort uit een nauwe samenwerking tussen gemeente, woningbouwcorporaties en zorgorganisaties, samen met

lokale vrijwilligers. Als 'meitinkers' (meedenkers) of 'omtinkers' verhelderen deze vrijwilligers vragen op het gebied van wonen, zorg, welzijn en dienstverlening en helpen zij zoeken naar een oplossing. De meitinker/omtinker zoekt vrijwilligers en verbindt mensen met elkaar, zodat informele zorg, mantelzorg, welzijn en zorg aan elkaar kunnen worden gekoppeld. Hun inzet versterkt de sociale steunstructuur. Meitinkers en omtinkers gaan steeds voor een balans tussen professionele en niet betaalde zorg: simpel wat simpel kan en professioneel wat professioneel moet.[6]

> 'Het wantrouwen naar instituties neemt alleen maar toe. We zullen dichterbij de mensen moeten komen. Community building, daar gaat het om. Daar kunnen woningcorporaties een rol in nemen.' (R. Steenbeek, voorzitter Raad van Bestuur woningcorporatie Ymere).

Uitdaging 2: goed wonen in een leefbare omgeving
Om de tweede grote uitdaging te realiseren – het organiseren van een vitale samenleving – gaat het om vernieuwende initiatieven die 'vrije ruimte' creëren voor burgers, professionals en lokale bestuurders. Kernbegrip daarin: ontschotting. De rol van de zorgverzekeraar krijgt hier bij uitstek vorm op de overzichtelijke schaal van regio, wijk en buurt.

Zorg in de eigen omgeving
Door zorg te leveren in de eigen woonomgeving, wordt het mogelijk om met minder kosten een hogere kwaliteit van leven te realiseren voor meer mensen. Aansluitend op de gesignaleerde trends, krijgen mensen allereerst een grotere rol in het sturen van hun eigen gezondheid en zorg. Ook gaan we naar minder zorg in instellingen en juist meer in de eigen omgeving. Mensen die thuis blijven wonen zijn over het algemeen gelukkiger en hebben minder klachten dan mensen die tegen hun zin in een zorginstelling verblijven.

Ondersteuning van mantelzorg kan hierbij een belangrijke bijdrage leveren. Maar ook het gezamenlijk bestrijden van eenzaamheid bij ouderen en bij mensen met een psychische of andere beperking hoort erbij. Dat kan door te investeren in het versterken of behouden van de sociale omgeving en door netwerken op te zetten. Digitaal, maar bijvoorbeeld ook in de vorm van buddyprojecten.
Een cruciale ontwikkeling, die ook raakt aan wonen en pensioenen, is de scheiding van wonen en zorg. Deze scheiding is een belangrijke voorwaarde voor mensen om de regie over hun leven te kunnen behouden. De kern van deze ontwikkeling is te omschrijven als 'toekomstbestendig kijken naar het leven'. Daarbij hoort ook 'toekomstbestendig bouwen' – waarin de woningcorporaties hun rol kunnen pakken – en iets wat misschien 'toekomstbestendig sparen en verzekeren' zou kunnen heten, en waar de pensioensector kan bijdragen

met passende arrangementen. Bij dit alles moeten we uiteraard ook een appèl doen op de mensen zelf, niet in de laatste plaats op vitale ouderen. Hun inzet zal steeds onmisbaarder worden – of het nu is als mantelzorger of vrijwilliger – vooral nu uit het nieuwe regeerakkoord duidelijk is geworden dat we voor ingrijpende veranderingen in de AWBZ staan.

Hulp door technologie
Hierboven wezen we al op de bijdrage van domotica. Daarnaast zijn ook toepassingen denkbaar die gebruik maken van online platforms en sociale media. Functionaliteiten op het gebied van het online onderhouden van sociale contacten (inclusief het doen van spelletjes via computer of tablet) ondersteunen het welzijn en de sociale interactie, zowel van ouderen als mensen met chronische aandoeningen. Met name in plattelandsgebieden bieden *e-health*-toepassingen uitkomst, bijvoorbeeld als professionals zich anders steeds weer over grote afstanden moeten verplaatsen. Andersom kan *e-health* voorkomen dat het mensen nodeloos veel tijd en inspanning kost om persoonlijk naar een zorginstelling te komen.

Vrije ruimte voor grote én kleine initiatieven
De inrichting van een zorglandschap waarin mensen vooral zelf bepalen hoe de kwaliteit van hun leven het beste gediend is, vergt een integrale visie op leefbaarheid, welzijn en (volks)gezondheid. De huidige scheidslijnen tussen WMO, AWBZ en Zorgverzekeringswet (Zvw) en de afbakening tussen 'cure' en 'care' is daarbij niet langer functioneel. Ze belemmeren een naadloze aansluiting tussen 'symptoomgerichte zorg' (voorkomen, verminderen en genezen van aandoeningen) en 'ondersteuningsgerichte zorg' (gericht op persoonlijk en maatschappelijk functioneren). De realiteit is dat mensen van beide typen zorg gebruik maken. Professionals die werken in de (wijk)verpleegkundige zorg kunnen hiervan getuigen. Zij zien dagelijks patiënten met chronische klachten die, naarmate hun leven vordert, steeds meer een beroep doen op ondersteunende zorg. Geef zorgaanbieders de ruimte om de zaken goed te coördineren, zodat het voor de cliënt allemaal soepel werkt. Het managementprincipe daarbij: professionele zelfsturing én een volwaardige rol van de cliënt in het zorgproces.

> "Toekomstbestendig wonen vergt investeringen van alle betrokkenen. Bewoners moeten tijdig hun woning aanpassen. De gemeente kan mensen daarvan bewust maken." (J. Oskam, wethouder van Leusden).

In het verlengde van een grotere ruimte voor de best passende oplossingen, hoort ook een andere houding vanuit de zorgverzekeraar. Wie A zegt, moet ook B zeggen, en de eigen klanten – de verzekerden – dus serieus betrekken bij de zorginkoop. Dat kan bijvoorbeeld door de inzet van klantenpanels en de CQ-Index (een instrument om klantervaringen te meten). En door actief in gesprek

te gaan met cliëntraden, organisaties als Zorgbelang en mee te praten in digitale gemeenschappen, bijvoorbeeld op de site van patiëntenkoepel NPCF. Meer transparantie over de geleverde kwaliteit – liefst samen met de aanbieders – is daarbij noodzakelijk, zodat de kwaliteit ook goed meetbaar en onderling vergelijkbaar is. Echte klantinbreng kan leiden tot betere zorg en tot nieuwe producten en diensten. Wie dat goed doet, ziet zichzelf beloond doordat tevreden klanten gaan optreden als 'fan' of ambassadeur.

De coöperatie als alternatief bestuursmodel
Een aansprekend model voor een ander bestuur is de 'Gouden Driehoek van de Zorg' van Doeke Post.[7] Solidariteit (een begrip dat we verderop nader uitwerken) ligt aan de basis van deze driehoek. Meteen daarboven staat 'verantwoordelijkheid', zowel van zorgvrager als -aanbieder. Naast – of zoals Post schrijft: liever bovenop – die solidariteit en verantwoordelijkheid komt 'competitie'; niet in eerste instantie op prijs, maar veeleer op kwaliteit. Cruciaal in het model is samenwerking door de drie spelers die Post onderscheidt: patiënt/cliënt, zorgaanbieder en verzekeraar/gemeente. Alle drie hebben zij een (gedeelde) verantwoordelijkheid om op alle fronten samen te werken met als gemeenschappelijk doel de bevordering van de gezondheidstoestand van de het individu én van de bevolking als geheel.

Het bijbehorende organisatiemodel is de coöperatie; een vorm van georganiseerd vertrouwen waarin solidariteit een belangrijke rol speelt; de leden dienen niet alleen hun eigen belang, maar zijn ook verantwoordelijk voor het geheel. Zij vervullen een eigenaarsrol en toetsen voortdurend of de organisatie nog waarmaakt waartoe deze was opgericht. In de 'coöperatie nieuwe stijl' vinden bestuur en toezicht plaats op drie niveaus: het bestuur, het toezicht daarop én de toetsing door de leden. Dat faciliteert een permanente dialoog tussen bestuurders, toezichthouders, leden en externe stakeholders.[8]

Uitdaging 3: veiligstellen van solidariteit
Waar de samenleving in hoog tempo verandert en tegelijkertijd de economische omstandigheden ongunstig zijn, dreigen grote groepen mensen te moeten afhaken. Dat ondermijnt juist de hier beoogde inzet op een breed gedragen heroriëntatie op de leefomstandigheden van iedereen. Vandaar de derde grote uitdaging: hoe voorkomen we een tweedeling in de maatschappij en wat doen we om de solidariteit overeind te houden? Solidariteit is niet alleen de bodem onder de huidige stelsels – van oudedagsvoorzieningen tot gezondheidszorg. Het is ook een cruciale voorwaarde om datgene te realiseren wat hierboven is betoogd.

De term 'solidariteit' kan verwijzen naar uiteenlopende vormen, van intergenerationele solidariteit tot risicosolidariteit of inkomenssolidariteit. De

Zvw omschrijft 'solidariteit' zakelijk: bij het sluiten van de verzekering en het heffen van de premie mag ziekterisico geen rol spelen. In dit betoog kiezen we voor een veel bredere begripsbepaling: solidariteit is het bewustzijn van saamhorigheid en de bereidheid om de consequenties daarvan te dragen. Juist in deze tijd van een terugtredende overheid en 'gereguleerde marktwerking' staat dat gemeenschappelijke bewustzijn onder druk. Het is cruciaal om te werken aan het behoud van de bereidheid om voor elkaar wat te betekenen. Ook daarin kan een zorgverzekeraar een rol spelen. Daarvoor moet zij dan wel meer doen dan solidair zijn volgens de letter van de Zvw. Bijvoorbeeld door met haar klanten informatie en kennis te delen, voor hen steeds op zoek te blijven naar *best practices*, met lef te innoveren en oog te hebben voor speciale behoeften van specifieke groepen. Uitgangspunt daarbij: zakelijk zijn, zonder het persoonlijke gezicht te verliezen. Concreet betekent dit het inzetten op de eigen kracht en verantwoordelijkheid van mensen, maar daarbij niet de aandacht verliezen voor de bijzondere omstandigheden van bijvoorbeeld onverzekerden, illegalen of wanbetalers.

Het moge duidelijk zijn: solidariteit gaat – in de brede betekenis van dat begrip – over veel meer dan het betaalbaar houden van de zorg tegen een nette premie. Het verwijst naar saamhorigheid in combinatie met betrokkenheid bij de gehele sociale groep. Dit gevoel van eenheid maakt dat individuen bereid zijn om een gedeelte van de lasten of het leed te dragen van anderen, zelfs wanneer zij niet verantwoordelijk zijn voor deze lasten. Door deel uit te maken van een solidaire eenheid, dient iedereen uiteindelijk ook het eigen belang. Op de lange termijn komt de kracht van een solidaire eenheid immers niet alleen ten goede aan anderen; anderen zullen jou op hun beurt weer bijstaan.[9] Als we als samenleving hiervan doordrongen zijn, wordt het vanzelfsprekend dat solidariteit – in brede zin – ook impliceert dat ieder zijn of haar bijdrage levert om de maatschappelijke lasten te kunnen blijven dragen.

8.5 HOE NU VERDER?

Investeren in gezondheid

In het voorafgaande zijn vele mogelijkheden de revue gepasseerd om de vitaliteit van mens en samenleving te ondersteunen. Deze mogelijkheden vergen soms investeringen, waarbij het aloude adagium is: de kost gaat voor de baat uit. Het gaat om houdbaarheid op de lange termijn. Daarbij kunnen we aansluiten bij de opvattingen van de Sociaal-Economische Raad (SER), die stelt dat het huidige 'marktwerkingsdebat' te veel uitdraait op productiekwantiteit en te weinig op kwalitatieve innovatie. De SER pleit voor een 'herijking', waarbij meer dan nu wordt gekeken naar preventieve en passende zorg.[10]

Argumenten voor gerichte investeringen in gezondheid, kwamen onlangs ook naar voren op het jaarlijkse European Health Forum Gastein in Oostenrijk.[11] Dit jaar ging het over de weerslag van de crisis op de Europese gezondheidszorgsystemen. In een blog[12] deed Thomas Plochg van de Nederlandse Public Health Federatie (NPHF) er verslag van. John Dalli (EU-commissaris *Health and Consumer Policy*), pleitte voor het overeind houden van de zorgbudgetten. Gezondheidszorg is een allereerst een 'banenmachine', stelde hij. Bovendien zijn gezonde werknemers beter in staat om te werken en belastingen te betalen, ook op oudere leeftijd. En niet in de laatste plaats: investeren in preventie leidt tot economische groei. Deze stelling werd bevestigd door David Stuckler van de University of Cambridge. In een onderzoek vergeleek hij rendementen van investeringen in defensie, welzijn en preventie. Volgens zijn (nog niet gepubliceerde) studie levert 1 euro in defensie zo'n 60 eurocent op. Voor welzijn geldt een rendement van 1 euro 20, terwijl investeringen in de gezondheidssector zo'n 11 euro zouden opbrengen. Zoals de onderzoeker het stelde: "By investing in health, you can make money". Voor de debatten in ons land kan zijn uiteindelijke rapport wel eens verplichte kost worden.

De zorgverzekeraar als maatschappelijk ondernemer

Deltaplannen zijn niet nodig om grote veranderingen te kunnen realiseren. Daarmee is niet gezegd dat er geen ingrijpende aanpassingen nodig zijn in de maatschappelijke organisatie en in de diverse stelsels. In dit essay gaat het ons echter vooral om de concrete actie die zorgverzekeraars kunnen initiëren en ondersteunen vanuit hun rol aan de basis van de samenleving. Als spin in het web van gezondheid, zorg, welzijn en empowerment, kunnen zorgverzekeraars zich intensief bezig houden met verantwoord en gezond leven. Hun maatschappelijke rol is het gebruiksvriendelijker en doelmatiger maken van alles wat mensen nodig hebben voor een betere kwaliteit van leven. Omdat wonen, leefstijl en zorg de belangrijkste gezondheidsbevorderende factoren zijn die een zorgverzekeraar vanuit haar expertise kan beïnvloeden, doet zij er goed aan zich in haar maatschappelijke inspanningen op deze gebieden te concentreren. Voorwaarden zijn creativiteit én het lef om de gebaande paden te durven verlaten, ook – of misschien wel juist – in een sterk concurrerende omgeving. Zeker nu in het regeerakkoord de rol van zorgverzekeraars in het stelsel nadrukkelijk bevestigd wordt, zullen zorgverzekeraars niet langer voornamelijk op prijs kunnen concurreren, maar op werkelijk inzicht in de kwaliteit van zorg, op de toegevoegde waarde die zij hun verzekerden kunnen bieden.

Anders dan in veel andere sectoren van de economie, staat maatschappelijk verantwoord ondernemen binnen de zorg nog in de kinderschoenen. Zorgverzekeraars kunnen vanuit hun rol als zorginkoper het onderwerp beter en breder op de agenda krijgen bij de zorgaanbieders. Juist in de zorg, waar het werk vaak fysiek en psychisch zwaar is, zijn een goede begeleiding van

personeel en het creëren van veilige werkomstandigheden van het grootste belang. Zeker met het oog op de toekomst, waarin de arbeidsmarkt verder onder druk komt te staan, loont het om zuinig en bewust om te gaan met personeel. Daarnaast kan er ook veel worden bereikt door bewust om te gaan met energie en afval, bijvoorbeeld bij de keuze voor nieuwe apparatuur, verlichting of verwarming. Werkgevers in de zorg kunnen op allerlei manieren betrokkenheid met mensen, milieu en samenleving tonen.

> "Stop met de losse initiatieven, maar haal de partijen erbij die het moeten doen. Het is aan de overheid randvoorwaarden te scheppen voor differentiatie, want één oplossing bestaat niet." (R. Adolfsen, initiatiefnemer van zorgverzekeraar ANNO12).

Durven = doen, maar: met wijsheid!
Waar het gaat om grote veranderingen, kunnen we aansluiten bij de woorden van bestuurskundige Douwe Reitsma:

> "De noodzaak tot sturing in relatie tot de snel veranderende omgeving, dwingt beleidsmakers en bestuurders tot een andere manier van denken en doen. Optimalisering van het bestaande bestrijdt enkel de symptomen aan de oppervlakte."[13]

Verschillende denkers doen uitdagende voorstellen op dit terrein. Zo bespreekt Lou Spoor van Achmea in een recent paper de vraag of de introductie van een 'multipijler systeem voor zorgfinanciering' kan bijdragen aan een meer robuuste financiering van langdurige zorg op oudere leeftijd.[14] Hij bespreekt verschillende beleidsrichtingen voor vermogensopbouw voor zorg: verplichte en solidaire opbouw in het pensioendomein; vermogensopbouw in een *long-term care* verzekering en opbouw in een zorgfonds voor *long-term care*.

Nog 'radicaler' denkt *trendwatcher* Adjiedj Bakas. In zijn in 2011 verschenen boek *De toekomst van gezondheid* schetst hij verschillende toekomstscenario's. In een daarvan zitten uitdagende elementen, waarover we in het maatschappelijke debat over de toekomst van de zorg nog een mooie brainstorm kunnen opzetten:

- een fusie van pensioenfondsen, zorgverzekeraars en woningbouwcorporaties;
- een sterke versobering van de AWBZ;
- solidariteit georganiseerd in kleinere verbanden van familie, buren en vrienden;
- een 'draagbaar pensioen' (gekoppeld aan de persoon en niet aan de werkgever of sector);
- alle aandacht voor preventie;
- mantelzorg door senioren.

Hierop voortbordurend zouden we een vergezicht kunnen schetsen. We worden ouder, we moeten langer werken. Er is nu sprake van een gefragmenteerd systeem: pensioenopbouw, basispakket zorgverzekering, aanvullende verzekeringen, AWBZ, ondersteuning vanuit gemeentes. Is het mogelijk in stappen te groeien naar een geïntegreerd systeem, waarbij we aan de start van ons werkzame leven sparen voor zorg, pensioen en ondersteuning bij wonen? Hierbij dient dan solidariteit zoals eerder gedefinieerd het uitgangspunt te zijn. Hier ligt een opdracht voor pensioen-, zorgverzekeraars en woningcorporaties. Ik realiseer mij dat dit een lange weg is met veel hobbels.

We kunnen echter een start maken. Zowel Spoor als Bakas verwijzen naar het Singaporese systeem, met drie soorten spaarsystemen. Allereerst is er het zogeheten *Medifund*, een overheidsvangnet voor armen en werklozen. Daarnaast is er *Medisave*, een verplicht spaarprogramma waar elke werknemer ongeveer 7 procent van zijn loon in stort. Dit zorgt voor een buffer waaruit de meeste zorgkosten op latere leeftijd (zowel *cure* als *care*) kunnen worden betaald. Ten slotte is er *Medishield*, waarin mensen zelf bijverzekeren om zo kosten te kunnen betalen die niet gedekt worden. Dit bijvoorbeeld in het kader van voorzieningen die nodig zijn om zelfstandig te kunnen wonen. Hieraan kan pensioensparen gekoppeld worden.

Waarom zouden we zo'n scenario niet eens in ons land uitproberen? Het is immers duidelijk dat het echt anders moet; de economische omstandigheden en de demografische ontwikkelingen laten ons geen andere keuze. We hoeven niet te wachten met paradigmaveranderingen totdat stelselwijzigingen zijn gerealiseerd of *grand designs* zijn uitgetekend. Het vraagt eerder om het realiseren van herschikking en aansluiting bij de tendensen van nu. Solidariteit als basis is een goed vertrekpunt, maar ook de burger zal meer en meer zijn verantwoordelijkheden moeten nemen om de zorg betaalbaar en toegankelijk te houden. Zorgverzekeraar en andere stakeholders, zoals woningcoöperaties, zullen regionaal moeten meewerken aan een duurzame samenlevingsopbouw. Door gemeenschappen te ondersteunen, maar ook door nieuwe technieken in te zetten. Een zorgverzekeraar als De Friesland kan regisseren, faciliteren en verbinden, omdat ze beschikt over relevante data en informatie en een goed regionaal netwerk heeft. Door hierbij oog te houden voor de vijf grote trends, blijft de noodzaak in beeld om kunde steeds te koppelen aan mensenkennis, of het nu gaat om individualisering, informalisering, intensivering, informatisering of internationalisering.

Er is een explosie aan mogelijkheden, zowel in de zorg als daarbuiten. Het vereist veel wijsheid om het enthousiasme over al die kansen niet te laten ontaarden in commercieel opportunisme, onzekerheid en verwarring. Organisaties die vanuit mensenkennis en empathie handelen, kunnen succesvol zijn in een

wereld waar mensen snakken naar rust en vertrouwen. Dat vereist wél dat die organisaties opstaan uit hun comfortabele stoel, over grenzen durven kijken en de handen uit de mouwen steken.

NOTEN

1 Commentaar NRC Handelsblad, 25 september 2012.

2 Alle bevolkingscijfers komen uit het CBS Webmagazine van 6 september 2012 en uit een online CBS-artikel van 26 juli 2012.

3 Volgens het RIVM (www.nationaalkompas.nl) stijgt bijvoorbeeld het aantal mensen met diabetes tot 2025 met 33 procent (van 600 duizend naar 800 duizend mensen). Voor COPD (chronische longaandoeningen) is dat getal zelfs 39 procent (van 316 duizend naar 438 duizend mensen).

4 Gegevens over zorg en zorggebruik komen uit het CBS-rapport *Gezondheid en zorg in cijfers 2012*.

5 Een uitgebreide analyse van de vijf I's is te vinden in *Gedreven door Zorg*, het strategisch plan 2010-2013 van De Friesland Zorgverzekeraar.

6 Zie 'Slimme oplossingen voor betere zorg; Hoe krijg je met elkaar de cliëntenondersteuning geregeld?', Frieslab 2012.

7 'De spelers met hun scheidsrechter op het zorgveld' in *Een vitale toekomst: onze gezondheidszorg in 2040*, Elsevier Gezondheidszorg 2012.

8 Zie Maarten Verkerk en Gert van Dijk in 'Een vitale toekomst: onze gezondheidszorg in 2040', *Elsevier Gezondheidszorg* 2012.

9 Salem Samhoud en Freek Grootenboer *Solidariteit in de zorg*, www.samhoud.com, 2012.

10 *Naar een kwalitatief goede, toegankelijke en betaalbare zorg: een tussenadvies op hoofdlijnen*, SER 12 oktober 2012.

11 16th European Health Forum, 'Creating a better future for health in Europe, 2-5 oktober 2012, www.ehfg.org.

12 Zie de NPHF Nieuwsbrief #115 op www.nphf.nl.

13 Douwe Reitsma, 'Bestuurders: "Begrijpen wij elkaar?". De burger op zoek naar de bestuurder en de bestuurder zoekt de burger. Het toepassen van leefstijlen in het openbaar domein', *SmartMoment* deel 3, Amersfoort: The SmartAgent Company juni 2012.

14 Lou Spoor in *Naar multi-pijler financiering van zorguitgaven?*, Achmea 20 februari 2012.

9 DORST! HET EIGENWONINGBEZIT ALS ONDERDEEL VAN DE VERZORGINGSSTAAT

M.G. Elsinga en J. Toussaint[1]

9.1 INLEIDING

In de woningmarkt ligt veel geld besloten: oudere eigenaar-bewoners hebben vermogen opgebouwd in het koophuis en ook woningcorporaties beschikken over vermogen. Beleidsmakers, wetenschappers, het middenveld en marktpartijen stellen zichzelf en elkaar de vraag of het woningvermogen kan bijdragen aan een oplossing voor de druk op pensioenen en zorg.

De koopwoning vervult voor bewoners al sinds jaar en dag de rol van een appel voor de dorst, een bron van zekerheid op de oude dag. Maar is die woning daarmee ook een onderdeel van de verzorgingsstaat? De wetenschappelijke literatuur over wonen en verzorgingsstaten suggereert dat de woning een steeds belangrijker rol speelt en dat het eigenwoningbezit zelfs de hoeksteen van de verzorgingsstaat zou kunnen zijn.

Als eigenwoningbezit een hoeksteen van de verzorgingsstaat wordt, dan moet deze appel voor de dorst ook voor iedereen beschikbaar zijn. Op dit moment is dit bij uitstek niet het geval. De mensen die doorgaans de appel voor de dorst het hardst nodig hebben, de mensen met lagere inkomens, hebben het minst vaak vermogen opgebouwd in een koopwoning. Er zijn wel voorstellen om huurders ook woningvermogen te laten opbouwen, maar er bestaan nog geen geslaagde praktijkvoorbeelden.

Een koopwoning zorgt voor lage woonlasten en ontlast dus oudere eigenaar-bewoners op hun oude dag. Daarnaast zou het vermogen in de woning ook kunnen worden aangewend. Om dit vrij te maken uit de stenen is het nodig dat een huurwoning of een goedkopere koopwoning beschikbaar is of dat er producten bestaan. Dergelijke producten zijn in Nederland echter niet of nauwelijks beschikbaar en het is dus in de praktijk moeilijk om het vermogen vrij te maken.

Ten slotte is het 'verplicht' vrijmaken en besteden van woningvermogen een gevoelige kwestie. Dit essay laat zien dat er veel emotionele belemmeringen bestaan en dat dit zeker geen louter Nederlandse maar een universele gevoeligheid is. Mensen zijn gehecht aan hun 'thuis', het woningvermogen is het resultaat van levenslang sparen en het is de erfenis voor de kinderen. Bovendien, als het eigenwoningbezit door de overheid wordt gepromoot als opbouw van 'privé'-vermogen, maar tegelijkertijd 'verplicht' moet worden aangewend als men gebruik maakt van intramurale zorg is daar grote weerstand tegen. Het Britse

voorbeeld laat zien dat mensen dit als uiterst onrechtvaardig ervaren en deze verplichting proberen te ontduiken.

In dit essay proberen we een helder kader te scheppen ten aanzien van de keuzes waarvoor beleidsmakers staan. De focus is op de verzorgingsstaat-arrangementen op de oude dag en de rol die het eigenwoningbezit daarin kan spelen. We beschrijven in paragraaf 9.2 van dit essay de belangrijkste theorieën. In paragraaf 9.3 zetten we uiteen hoe in verschillende Europese landen wonen samenhangt met pensioen en zorg. Het accent ligt op strategieën van huishoudens. De haken en ogen van het te gelde maken van het vermogen in de woning worden op een rijtje gezet. Dit deel van het essay is met name gebaseerd op de uitkomsten van twee internationaal vergelijkende onderzoeken en een proefschrift (Doling et al. 2012; Elsinga et al. 2007; Toussaint 2011). Paragraaf 9.4 sluit af met een discussie over de rol van het vermogen in de woning, de verschillende opties voor beleid en de factoren waar rekening mee moet worden gehouden.

9.2 IN THEORIE

Er bestaan verschillende theorieën over de relatie tussen de woningmarkt en de verzorgingsstaat.

9.2.1 KOOPHUIS ALS ONDERDEEL VAN DE INDIVIDUELE BELEGGINSPORTEFEUILLE

Een woning kopen is een manier om vermogen op te bouwen. Dit vermogen wordt vaak een appel voor de dorst genoemd (Haffner 2005). Het is een vorm van vermogensopbouw die past in het economische *Life Cycle Model*, hierna levenscyclusmodel genoemd. Volgens dit model baseren mensen hun consumptiebeslissingen op het permanente inkomen. Bij dit inkomen speelt vermogen een belangrijke rol. In de jonge jaren bouwen mensen vermogen op om dit in een latere fase van hun leven aan te wenden (Modigliani en Brumberg 1954; Friedman 1957). In theorie komen rationele mensen aan het einde van hun leven weer op nul uit. In de praktijk blijkt echter dat mensen systematisch anders handelen dan op grond van het levenscyclus model zou mogen worden verwacht (Levin 1998; Thaler 1990; Venti en Wise 2001).

Een woning is voor het merendeel van de Europese huishoudens de belangrijkste vorm van vermogensvorming (Doling en Ford 2007). Een kritische vraag is of de investering in een koopwoning een optimale strategie is qua risico en rendement (Wullkopf 2002; Smith 2006). Qua risicospreiding is het wellicht niet verstandig om zoveel inkomen in één object te investeren. Tegelijkertijd is het eigenwoningbezit een goede investering voor de oude dag, omdat het ren-

dement geeft en daarnaast als consumptiegoed een zeker dak boven het hoofd biedt (Brückner 1997).

De levenscyclus theorie beschrijft de koopwoning als onderdeel van de individuele beleggingsportefeuille. Jonge mensen kopen een woning, lossen de hypotheek af en hebben een bron van vermogen op de oude dag. Het woningvermogen wordt echter veelal niet aangewend, met het gevolg dat veel vermogen in de woningmarkt aanweizg blijft. Door de toename van het aandeel huizenbezitters en de gunstige prijsontwikkelingen in de jaren '90 in Nederland is er een grote reserve opgebouwd, het gaat om ruim 700 miljard euro.

9.2.2 WONEN: WANKELE PIJLER OF HOEKSTEEN VAN DE VERZORGINGSSTAAT?

In de literatuur over wonen en de verzorgingsstaat wordt wonen vaak bestempeld als wankele pijler (Torgerson 1987; Harloe 1995). Hiermee wordt bedoeld dat wonen verschilt van meer fundamentele pijlers als onderwijs en gezondheidszorg, terreinen waar de overheid dominant is. Wonen kent wel een overheidsbemoeienis, maar wordt voor een groot deel geleverd door non-profit organisaties en de markt.

Als de overheid huisvesting levert, is dit een helder voorbeeld van huisvesting als onderdeel van de verzorgingsstaat (Lowe 2011). De verkoop van publieke huurwoningen in het Verenigd Koninkrijk werd ook wel *Selling off the Welfare state* genoemd (Forrest en Murie 1988). Nederland kent geen publieke huursector, maar wel een corporatiesector. Woningcorporaties zijn private organisaties met een publieke opdracht die wettelijk is verankerd. Het lijkt daarom logisch de Nederlandse corporatiesector als onderdeel van de Nederlandse verzorgingsstaat te beschouwen. Het vermogen van de woningcorporaties is bestemd voor publieke taken en komt dus ten goede aan de Nederlandse samenleving.

Een volgende vraag is of de stimuleringsmaatregelen ten behoeve van het eigenwoningbezit en daarmee het vermogen in de koopsector ook onderdeel vormen van de verzorgingsstaat. Castles (1998) en Kemeny (1981) signaleren een verband tussen de overheidsbestedingen aan de verzorgingsstaat en het aandeel koopwoningen op de woningmarkt. Hoe groter het aandeel, hoe lager de overheidsuitgaven voor de verzorgingsstaat. De vraag is vervolgens hoe de koopwoning moet worden gepositioneerd ten opzichte van verzorgingsstaat. Terwijl Harloe (1995) het nog heeft over wonen als wankele pijler van de verzorgingsstaat, uitgaande van de overheid die huisvesting levert, ziet Kemeny ook het eigenwoningbezit als onderdeel van de verzorgingsstaat (Hoekstra 2010). Het bezit van een huis vermindert de druk op andere pijlers zoals pensioenen en zorg. Immers, de huiseigenaar heeft lage woonlasten op de oude dag en een appel voor de dorst. Wonen wordt in de (Angelsaksische) literatuur

daarom meer en meer als een hoeksteen van de verzorgingsstaat beschouwd (Malpass 2008; Groves et al. 2007). "It is citizens taking responsibility for their own welfare and investment in home ownership that provides the mechanism for welfare in different stages of life" (Groves et al.: 209).

Of wonen, en met name de koopsector, onderdeel uitmaakt van de verzorgingsstaat is een kwestie van definitie en beleid. Wat in de literatuur nog onderbelicht blijft, is of het vermogen in de woning (deels) ten goede komt aan het collectief, aan de gehele samenleving, of dat het een privévangnet voor de individuele eigenaar-bewoner blijft.

9.2.3 *ASSET-BASED WELFARE* – STIMULEREN EIGENWONINGBEZIT TEN BEHOEVE VAN ZELFREDZAAMHEID

In de VS speelde begin jaren '90 een discussie over de vormgeving van verzorgingsstaten. Sherraden (1991) had kritiek op het feit dat inkomensafhankelijke subsidies mensen afhankelijk maken en niet uitnodigen tot het nemen van verantwoordelijkheid. Om aan deze zwakte van de verzorgingsstaat tegemoet te komen, ontwikkelde Sherraden het concept *asset-based welfare*. Zijn vertrekpunt is dat het hebben van vermogen mensen activeert en uitnodigt hun eigen leven te plannen en dus een emanciperende werking heeft. "Subsidies feed the stomach, but asset change the mind", aldus Sherraden (1991).

Er zijn verschillende onderzoeken geweest naar hoe *asset-based welfare* eruit zou kunnen zien. Het stimuleren van het eigenwoningbezit wordt vaak genoemd als voorbeeld. Er is ondersteuning voor het idee dat het hebben van vermogen arme mensen helpt meer mogelijkheden in hun leven te creëren. Er is echter tegelijkertijd kritiek op het idee dat vermogen op zich een onafhankelijk effect heeft en the *mind* verandert (Emmerson en Wakefield 2003). Een andere overweging is dat een solide systeem van *asset based welfare* aan een aantal criteria zou moeten voldoen zoals toegankelijkheid voor ieder (inclusiveness) en duurzaamheid (Sherraden 1991). In het Verenigd Koninkrijk is de term *asset-based welfare* omarmd en volop aanwezig in beleidsdocumenten. Het woningvermogen speelt hier een cruciale rol, maar aan de voorwaarde van 'inclusiveness' is echter in het geheel niet voldaan. Er heeft alleen een theoretische verkenning plaatsgevonden naar de manieren waarop huurders ook woningvermogen op zouden kunnen bouwen (Hill et al. 2002).

9.3 DE PRAKTIJK IN VERSCHILLENDE EUROPESE LANDEN

We laten zien op welke diverse manieren het vermogen in de woning een rol speelt voor pensioenen en zorg. De voorbeelden komen uit diverse Europese landen. De samenhang kan zijn vastgelegd in instituties, en in wet- en regelge-

ving, of komt tot stand door het gedrag van huishoudens. Het accent ligt in deze bijdrage op de strategieën van huishoudens (Elsinga et al. 2007; Toussaint 2011).

9.3.1 VERMOGEN OPBOUWEN IN DE WONING TEN BEHOEVE VAN DE OUDE DAG

Europees vergelijkend onderzoek laat zien dat eigenaar-bewoners de woning in algemene zin beschouwen als belangrijk privévangnet voor de oude dag. Als de woning is gefinancierd met een hypotheek, streven ze er meestal naar om deze te hebben afgelost voordat ze met pensioen gaan. Mochten ze op de oude dag onverwachts voor een grote uitgave staan of ze hebben te weinig inkomen, dan hebben ze de woning nog achter de hand (Naumanen en Ruonavaara 2010). Dit is conform de levenscyclustheorie, met voorzorg als belangrijk spaarmotief (Wärneryd 1999). In veel Europese landen stimuleren overheden het eigenwoningbezit. In Duitsland en het Verenigd Koninkrijk, bijvoorbeeld, creëert de overheid met beleid een directe samenhang tussen het eigenwoningbezit en het welbevinden op de oude dag. Het concept *asset-based welfare* wordt in deze landen toegepast.

Duitsland: gesubsidieerd sparen in de derde pijler voor eigenwoningbezit en stimuleren investeren in particuliere huurwoning
De Duitse overheid heeft door de langere levensverwachting en de krimpende groep werkenden te kampen met een grote druk op de eerste pensioenpijler en heeft de pensioenen verlaagd. Ter compensatie subsidieert zij met de zogenaamde Riester subsidie het individuele particuliere sparen voor het pensioen via de financiële markt (Berner 2006). De Duitse overheid stimuleert mensen dus om zelf te sparen voor de oude dag.

Sinds 2008 kan deze gesubsidieerde spaarpot ook worden aangewend voor de koop van een woning of om lid te worden van een coöperatief. De Duitsers spreken van *Pension aus Stein*. Het hebben van lagere woonlasten is de primaire strategie. Bovendien beschouwen zij het opbouwen van vermogen in een koopwoning als verplicht sparen, een vorm van disciplinering (Helbrecht en Geilenkeuser 2010; Toussaint et al. 2007). De voordelen van het eigenwoningbezit komen ten goede aan de individuele huishoudens. Huishoudens die het geld niet investeren in een woning kunnen echter ook gebruik maken van de stimuleringsmaatregelen van de Duitse overheid.

Interessant gegeven is ook dat in Duitsland de particuliere huursector fiscaal gestimuleerd wordt. Veel Duitse huishoudens investeren in huurwoningen. Zij zien dit als een meer geschikte investering en bron van inkomen voor de oude dag dan het eigenwoningbezit. De huurwoning geeft een maandelijks aanvullend inkomen. Bovendien is het verkopen van een huurwoning in

geval van financiële nood minder ingrijpend dan de verkoop van de woning waarin men zelf woont.

Verenigd Koninkrijk: housing asset-based welfare
De Britse overheid heeft de principes van *asset-based welfare* omarmd, en het eigenwoningbezit is daarvan wezenlijk onderdeel. Ook huishoudens met lagere inkomens worden aangemoedigd om een privévangnet op te bouwen. Ze kunnen gebruik maken van subsidies om een woning te kopen; het vermogensrisico wordt zo beperkt. Ondanks deze stimulering is echter nog steeds 31 procent van de Britse huishoudens huurder. De overheid gaat er vanuit dat de woning op de oude dag een belangrijke appel voor de dorst zal zijn. De Britse eigenaar-bewoners zelf beschouwen de woning als een belangrijke alternatieve pensioenspaarpot, omdat ze weinig vertrouwen hebben in de aanbieders van derde pijler pensioenproducten (Quilgars en Jones 2010).

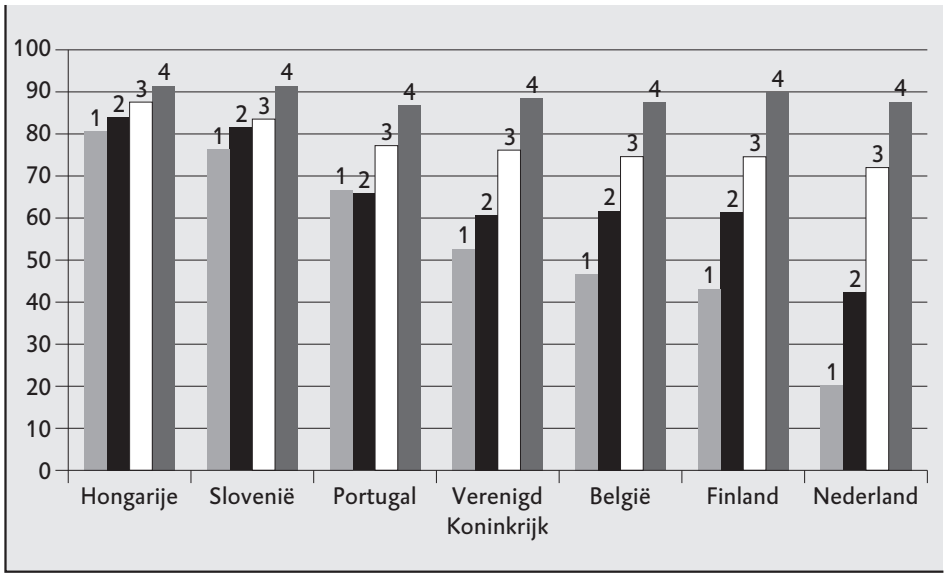
Bij een laag pensioeninkomen kunnen eigenaar-bewoners een goedkopere woning kopen, of gebruik maken van een product als een omkeer- of opeethypotheek. Het gebruik van het vermogen in de woning in samenhang met pensioen is dus een individuele keuze. In het Verenigd Koninkrijk wordt aandacht gevraagd voor het feit dat 69 procent van de huishoudens een koopwoning heeft. Er moet dus een oplossing worden gezocht voor de huurders, bijvoorbeeld door te zoeken naar alternatieve manieren om mensen toegang te geven tot woningvermogen (Hill et al. 2002).

Daarnaast moeten Britse eigenaar-bewoners het vermogen in de woning verplicht aanwenden om intramurale zorg te financieren. De Britten vinden het onrechtvaardig dat de overheid hen verplicht meer te betalen voor intramurale zorg dan huurders. Het heeft tot gevolg dat ze het vermogen in de woning vroegtijdig schenken aan nabestaanden (Quilgars en Jones 2010).

Nederland: ongelijke verdeling eigenwoningbezit en beperkte opbouw van vermogen in de woning
De Nederlandse overheid heeft vooralsnog geen link gelegd tussen stimuleringsmaatregelen ten behoeve van het eigenwoningbezit en verzorgingsstaatarrangementen voor de oude dag. Bezitsvorming is in het verleden de belangrijkste motivatie geweest. In de visie op wonen uit 2004 wordt bezitsvorming niet expliciet genoemd als reden om het eigenwoningbezit te stimuleren (VROM 2001). De Nederlandse overheid stimuleert het eigenwoningbezit op drie manieren: 1) met de hypotheekrenteaftrek; 2) door onbelast laten van de kapitaalverzekeringen eigen woning; en 3) door het vermogen in de woning niet zoals andere bronnen van vermogen in box 3 te belasten.

Het percentage eigenwoningbezit en de omvang van het vermogen in de woning zijn enorm toegenomen in de afgelopen decennia. Het aandeel koophuizen steeg van 42 procent begin jaren '80 naar 57 procent nu en de koopprijzen zijn van gemiddeld € 60.000,- in 1982 tot € 232.000 in 2011 gestegen in die periode (Elsinga et al. 2011). Het eigenwoningbezit is in Nederland zeer ongelijk verdeeld over inkomensgroepen (zie figuur 9.1). Een relatief klein percentage van het laagste inkomenskwartiel heeft een koopwoning.

Figuur 9.1 Percentage eigenwoningbezit per inkomenskwartiel in 7 Europese landen



Bron: EU Statistics on income & living conditions (EU-SILC) (2006).

Een ander uitzonderlijk kenmerk van het Nederlandse beleid is dat de prikkel om af te lossen beperkt is. Nederland is een vreemde eend in de bijt als het gaat om hypotheekschulden op de oude dag en de woonlasten. In Nederland heeft slechts 20 procent van de huishoudens van 65 jaar of ouder een koopwoning waarvan de hypotheek is afgelost. In het Verenigd Koninkrijk is dit 67 procent, in Finland 70 procent en België 71 procent (EU-SILC 2006).

9.3.2 MEER BESTEEDBAAR PENSIOEN DOOR LAGERE WOONLASTEN

In de meeste Europese landen hebben eigenaar-bewoners op de oude dag de hypotheek afgelost. Dit betekent dat ze lagere woonlasten hebben dan tijdens het werkende leven en vaak een hoger besteedbaar inkomen hebben in vergelijking met huurders. Omdat uit onderzoek blijkt dat mensen hun uitgaven primair afstemmen op het besteedbare inkomen, is het hebben van lagere

woonlasten voor eigenaar-bewoners het meest betekenisvol (Levin 1998).

Bijvoorbeeld in Duitsland, waar de huursector 53 procent van de woningvoorraad omvat, is het verlagen van de woonlasten een bewuste strategie van jonge eigenaar-bewoners. Ook in België, waar mensen 'geboren zouden worden met een baksteen in de maag', worden de lage woonlasten als heel belangrijk voordeel van het woningbezit op de oude dag beschouwd. In Nederland benoemen mensen de lagere woonlasten nauwelijks als deel van de planning voor de oude-dag, vanwege de hypotheekschulden die men aanhoudt. In geval van financiële nood blijken eigenaar-bewoners af te zien van onderhoud aan de woning om de woonlasten verder te reduceren.

9.3.3 LIQUIDE MAKEN VAN HET VERMOGEN IN DE WONING VOOR ZORG EN PENSIOEN

In economische zin is het liquide maken van het vermogen in de woning voor beleidsmakers en wetenschappers het meest interessante uitgangspunt. Het volgt de uitgangspunten van het levenscyclusmodel. In de praktijk blijkt het liquide maken van woningvermogen een laatste redmiddel voor degenen in financiële nood, of een 'bonus' voor mensen in financieel zekere omstandigheden en een goed functionerende woningmarkt.

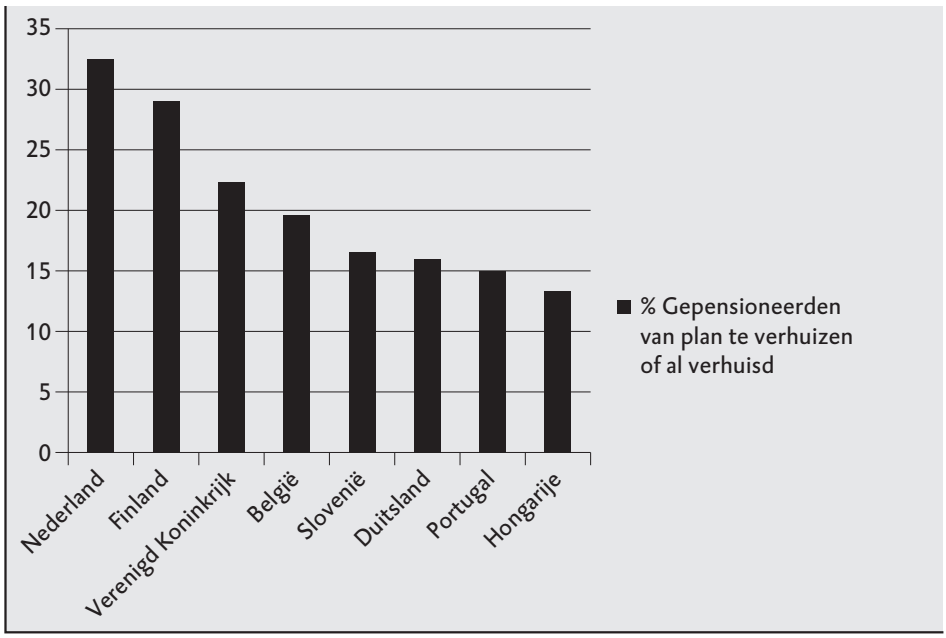
Appel voor de dorst
In de verschillende landen zien mensen het vermogen in de woning vooral als een appel voor de dorst. Mocht er iets onvoorziens gebeuren, dan hebben ze de woning achter de hand. Onderzoek suggereert des te onzekerder de omstandigheden in een land ten aanzien van bijvoorbeeld verzorgingsstaatarrangementen, des te groter de weerstand om het vermogen te gelde te maken (Wärneryd 1999). Dit lijkt ook van toepassing op het vermogen in de woning.

Nederlanders geven aan dat ze het vermogen in de woning eerder zouden gebruiken om zorg mee te financieren, dan om pensioeninkomen mee aan te vullen. Zelfstandigen, mensen zonder aanvullend pensioen, en mensen met lagere inkomens hebben vaker concrete ideeën over de manier waarop de woning een rol kan spelen op de oude dag (Toussaint 2011).

Of de woning op grote schaal als laatste noodredmiddel gebruikt gaat worden hangt af van de omvang van de groep *income poor* en *asset rich*. In Nederland en Duitsland zijn het met name de huishoudens met hogere inkomens die een woning kopen (zie figuur 9.1). Zij hoeven de woning veelal niet te gelde te maken als laatste redmiddel. In Hongarije, waar 93 procent van de huishoudens een woning bezit, komt het te gelde maken van woningvermogen vaker voor (Toussaint et al. 2012).

Verhuisbereidheid
Als mensen nadenken over consumptie van het vermogen in de woning, geven ze over het algemeen de voorkeur aan verhuizen. Echter, een verhuizing als eigenaar-bewoner is in sommige landen uitzonderlijk; terwijl dit in andere meer gebruikelijk is. De norm in Duitsland is om één keer een woning te kopen en daar voor de rest van het leven te blijven wonen. In het Verenigd Koninkrijk daarentegen spreken mensen over een woningladder: ze beginnen op jonge leeftijd in een relatief goedkope woning; verhuizen naarmate ze ouder worden naar duurdere woningen; en hebben vaak plannen om weer een stapje naar beneden te zetten op de woningladder op de oude dag. Figuur 9.2 suggereert dat verhuisbereidheid onder gepensioneerden in Nederland hoog is in vergelijking met andere landen.[2]

Figuur 9.2 Verhuisbereidheid gepensioneerden – huurders en kopers



Bron: Eurobarometer.

Meeste kansen voor huishoudens in hogere segment van de woningmarkt
Huishoudens die het vermogen in de woning te gelde willen maken door te verhuizen, zoeken in eerste instantie naar een geschikte goedkopere koopwoning, of naar een huurwoning. Het liefst verhuist men naar een goedkopere koopwoning. Dit betekent dat mensen met een woning in het hogere segment van de markt meer mogelijkheden hebben dan mensen met een woning in het lagere segment. Een verhuizing naar de huursector is slechts in een beperkt aantal lan-

den (Duitsland, Nederland, Zweden) een manier om een acceptabele woning te vinden en het gehele vermogen in de woning te gelde te maken.

Functioneren woningmarkt en hypotheekmarkt van cruciaal belang bij consumptie
De mogelijkheden om de woning te gelde te maken vallen of staan bij het functioneren van de woningmarkt. In Zweden en Nederland zijn huishoudens in 2005 nog optimistisch over woningmarkt ontwikkelingen; ze vertrouwen de overheid en zien het vermogen in de woning als bonus, die ze best te gelde willen maken. De Britse overheid besloot in tijden van gunstige woningmarktontwikkelingen de eigen woning als deel te zien van de *asset-based welfare state*. Het verkopen van een woning is op dit moment van schrijven echter niet overal even gemakkelijk.

Ook de potentie van producten als opeethypotheken en verkoop-en-terughuur constructies hangt af van het functioneren van de woningmarkt. Opeethypotheken[3] blijken vooral te worden aangeboden daar waar huizenprijzen zich gunstig ontwikkelen, of in tijden dat deze stijgen. Dit geldt ook voor verkoop-en-terughuur constructies in Nederland.[4] De vergrijzing heeft typisch een negatief effect op de woningprijzen. Bijvoorbeeld in Duitsland lijdt de woningmarkt al onder de krimp van de bevolking. In sommige Duitse regio's is het moeilijk om een woning te verkopen. Aanbieders van producten moeten rekening houden met waardedalingen door de markt. Daarnaast kan gebrekkig onderhoud door de bewoners de waarde verder laten dalen en zijn langlevenrisico's groot. Als gevolg zijn de kosten van opeethypotheken hoog.[5]

Daarnaast heeft de wereldwijde economische crisis gevolgen voor de hypotheekmarkten in alle landen. Toezichthouders en centrale banken zijn tot het akkoord gekomen dat banken meer eigen vermogen aan moeten houden om een nieuwe crisis te voorkomen. De nieuwe voorstellen, opgeschreven onder de naam Basel III, zetten een rem op de hypotheekverstrekking. Hypotheekverstrekking en huizenprijzen correleren positief. Op basis van deze redenering lijkt het erop dat de mogelijkheden tot consumptie via de financiële markt op de korte termijn zullen afnemen.

Vertrouwen in verstrekkers producten
In alle landen geven mensen blijk van wantrouwen in hypotheekverstrekkers en in de opeethypotheek. Ze stellen vragen over de kosten en veronderstellen soms dat deel van de kosten niet transparant zullen zijn. Andere mensen denken dat verstrekkers de waarde van de woning niet op een eerlijke manier zullen bepalen. Ook zijn er zorgen over de consequenties van een groeiende hypotheekschuld en over wat gebeurt er als deze groter is dan de waarde van de woning. Kunnen mensen dan in de woning blijven wonen, of heeft het wellicht consequenties voor de kinderen? In landen waar financiële producten worden

aangeboden door non-profit- of overheidgerelateerde instanties, hebben oudere eigenaar-bewoners meer vertrouwen en lijken ze dus meer geïnteresseerd (bijv. in Slovenië en Hongarije).

Het belang van het nalaten van een erfenis
In veel landen willen mensen het vermogen in de woning niet te gelde maken omdat ze het belangrijk vinden om een erfenis na te laten. Oudere huishoudens in bijvoorbeeld Hongarije kunnen zich voorstellen de woning te verhuren, terwijl ze zelf bij hun kinderen gaan wonen. In veel landen is het een gewoonte om de woning aan de kinderen na te laten. In de landen waar het nalaten van een erfenis minder belangrijk is, is er meer interesse in consumptie. Dat laatste geldt ook voor Nederland.

9.3.4 MANTELZORG EN HET NALATEN VAN DE WONING

In landen waar het belangrijk wordt gevonden om de woning na te laten aan kinderen of kleinkinderen, geven erfgenamen in ruil vaak steun aan de oudere eigenaar-bewoners. Meestal zijn dit (klein)kinderen, maar soms ook andere personen. De woning is een beloning voor degene die zorg verleent of financiële steun biedt. Deze erfenis-in-ruil-voor-steun-strategie is het meest uitgesproken in Hongarije, Slovenië en Portugal, maar is ook te vinden als strategie van huishoudens in andere landen. In Nederland is het een relatief onbekend fenomeen. Gezien het feit dat in Nederland niet alleen de financiering van pensioen en zorg onder druk staan, maar ook de omvang van de beroepsgroep die zorg kan verlenen aan de groeiende groep zorgbehoevende kan dit een strategie zijn die vaker voor kan gaan komen.

9.4 KEUZES VOOR BELEID OP DE KORTE EN LANGE TERMIJN

In dit essay hebben we beschreven hoe wonen in samenhang met de verzorgingsstaat kan worden bezien. Voor huishoudens is het vermogen in de woning onderdeel van de individuele beleggingsportefeuille die ze opbouwen volgens de levenscyclustheorie. Dat vermogen bewaren ze graag als appel voor de dorst in onzekere omstandigheden, terwijl ze van de lagere woonlasten gebruik maken.

Overheden kunnen ervoor kiezen het vermogen in de koopwoningmarkt als een wankele pijler te beschouwen, of als een hoeksteen van de verzorgingsstaat. Uit strategieën van huishoudens blijkt dat zij de woning en het vermogen als individueel recht bezien, en er allerlei belemmeringen zijn bij het gebruik van het vermogen in de woning. De overheid kan er echter ook voor kiezen het woningvermogen bij collectieve dorst aan de gehele samenleving ten goede te laten komen. Een verleidelijke optie in tijden waarin het overheidsbudget onder druk staat, maar die door eigenaar-bewoners als oneerlijk wordt beschouwd.

9.4.1 KORTE TERMIJN: ONDERSTEUNEN GEBRUIK VERMOGEN IN WONING ALS PRIVÉVANGNET

Wat kan de Nederlandse overheid doen om op korte termijn met het vermogen in de woningmarkt de huidige druk op de verzorgingsstaat te verminderen? Het gaat in de kern om beleid dat het verantwoord vrijmaken van dit vermogen mogelijk maakt. Het helpt eigenaar-bewoners om de woning te gebruiken als bron van inkomen op de oude dag.

Stimuleer de huursector
Allereerst kan de overheid eigenaar-bewoners in financiële nood helpen door stimulering van de bouw van commerciële en sociale huurwoningen. Verhuizen blijkt voor huishoudens in Nederland de meest voor de hand liggende manier om woningvermogen liquide te maken. Het stimuleren van de huursector – en dus niet het ontmoedigen van de huursector door bijvoorbeeld recentelijk het invoeren van een heffing – is tevens een manier om de bouwproductie te stimuleren in een tijd dat de koopmarkt ernstig stagneert.

Zorg voor verantwoorde financiële producten
Een tweede optie is het ontwikkelen van nieuwe verantwoorde producten en het verbeteren van de informatie over producten om vermogen vrij te spelen. Er is op dit moment geen sprake van een florerende markt voor producten om vermogen vrij te spelen: vragers en aanbieders zijn huiverig. De risico's zijn groot in de huidige onzekere woningmarkt, en de kosten zijn daardoor hoog. De doorstroming in de huurmarkt is zeer beperkt, en het is niet eenvoudig voor oudere eigenaar-bewoners een acceptabel alternatief te vinden in de huursector. Verzilverd wonen, waarbij ouderen hun huis aan een corporatie verkopen en de woning gaan huren, werd al in de jaren '90 van de 20ste eeuw gelanceerd, maar is geen succes geworden.

Overweeg de beperkte rendementen en grote risico's voor verstrekkers
Het ontwikkelen van nieuwe producten vraagt om een verkenning waarin wensen van potentiële vragers en potentiële aanbieders in kaart worden gebracht en conclusies kunnen worden getrokken over een markt voor dergelijke producten. De cruciale vraag is of er daadwerkelijk een markt is: wil de vrager de prijs betalen waarvoor een aanbieder bereid is een product te leveren? Een volgende vraag is of hier een bijdrage wordt verwacht van een overheid, pensioenfondsen of woningcorporaties. Dit is een heel cruciaal punt, want pen-sioenfondsen en woningcorporaties hebben hun eigen taak en rendementseis. Het toevoegen van een nieuwe taak waarvoor geen commerciële markt bestaat, betekent dat dit ten koste van de kerntaak gaat.

9.4.2 LANGE TERMIJN: OPBOUWEN (WONING)VERMOGEN ALS ONDERDEEL VERZORGINGSSTAAT

Vervolgens is het van belang dat een tweetal fundamentele politieke keuzen wordt gemaakt over de rol van het woningvermogen in de verzorgingsstaat. Is het de bedoeling dat iedereen woningvermogen opbouwt? Als het vermogen wordt vrijgemaakt, rijst de vraag: dient dit vermogen louter eigen belang of moet met dit vermogen ook deels een maatschappelijke nut worden gediend?

Eigenwoningbezit als hoeksteen van verzorgingsstaat heeft teveel haken en ogen
Wat is er voor te zeggen om de woning tot hoeksteen van de verzorgingsstaat te maken? Dat wil zeggen dat de overheid *housing asset-based welfare* omarmt: iedereen bouwt voor de oude dag vermogen op door middel van het eigenwoningbezit. Op de oude dag zijn eigenaar-bewoners zelfredzaam en gebruiken ze het vermogen op een manier die ze zelf kiezen (lage woonlasten, liquide maken, mantelzorg).

Het eigenwoningbezit heeft veel positieve eigenschappen. Ten eerste is er de disciplinerende werking. Het dwingt mensen vermogen op te bouwen voor hun oude dag, daar waar mensen van nature geneigd zijn het korte termijn nut meer te waarderen dan het lange termijn nut (*intertemporal choice*). Daarnaast heeft een koopwoning volgens veel mensen een redelijk goed risico-rendementsprofiel: lager dan aandelen, maar hoger dan een spaarrekening. Ten slotte sluit het hebben van een huis goed aan bij de wens van mensen om bezit te hebben, fysieke zekerheid en minder afhankelijkheid van overheid, andere vormen van collectiviteit zoals pensioenfondsen, of van financiële instellingen.

Er zijn echter ook argumenten tegen te noemen. Door te investeren in een koopwoning heeft men in vergelijking met een professioneel pensioenfonds een beperktere risicospreiding en een lager rendement. Het is voor mensen dus financieel beter om te huren en hun vermogen te laten beheren door professionals. Dit vraagt echter wel om vertrouwen in professionals en de kosten van het in beheer geven moeten opwegen tegen het extra rendement dat gegenereerd kan worden.

Ten slotte zijn er nadelen verbonden aan eigenwoningbezit, zeker in bepaalde fasen van het leven. Eigenwoningbezit beperkt de mobiliteit en is dus slecht voor de arbeidsmobiliteit. Een andere kanttekening is het bezuinigen op onderhoud in de laatste fase van het leven als strategie voor de oude dag. Dit betekent minder wooncomfort voor de oudere in kwestie en vaak een minder energie-efficiënte woning. Bovendien zit het vermogen vast in ste-

nen, en zijn er daardoor meer belemmeringen om het te gelde te maken (zie subpar. 9.3.3).

Er bestaan in andere landen geen geslaagde praktijkvoorbeelden waarbij huurders ook in de gelegenheid worden gesteld om vermogen in de woningmarkt op te bouwen (Hill et al. 2002). In het Verenigd Koninkrijk lukt het niet om *housing asset-based welfare* goed te laten werken. Niet iedereen is eigenaar-bewoner op de oude dag, en niet iedereen is dus zelfredzaam geworden (er blijven mensen die geen woningvermogen opbouwen). Wij achten alles afwegende de nadelen van *housing asset-based welfare* voor Nederland groter dan de voordelen.

Eigenwoningbezit als wankele pijler – individueel recht of maatschappelijk nut?
We vervolgen onze zoektocht naar opties voor de overheid om het vermogen in de woning in te zetten voor de oude dag, terwijl het eigenwoningbezit níet voor iedereen bereikbaar is. Met andere woorden: er blijven huurders die geen vermogen in de woningmarkt opbouwen en eigenaar-bewoners die dit wel doen. Bij de zoektocht is een cruciale afweging die tussen individuele rechten en maatschappelijk nut van het vermogen in de woningmarkt. Voor eigenaar bewoners gaat het om vermogen dat is opgebouwd door aflossing en vermogen dat is te danken aan de waardestijging op de woningmarkt. De huurder bouwt geen vermogen op in de woning en de waardestijging is voor de verhuurder en dient in het geval van de sociale huursector het maatschappelijk nut. In de discussie over verzilveren van dit vermogen staat de vraag centraal of het vermogen moet toekomen aan het individu of de maatschappij.

Individueel recht? Fiscaal gelijk stimuleren van privévangnet voor eigenaar-bewoners én huurders
Als het woningvermogen als individueel recht wordt beschouwd, betekent dit dat het vermogen in de woning voor de eigenaar is en dat kopers en huurders dezelfde rechten hebben op verzorgingsstaatarrangementen. Eigenaar-bewoners hebben dezelfde rechten op pensioeninkomens uit de eerste en tweede pensioenpijler en ze betalen evenveel voor zorg als huurders. Eigenaar-bewoners krijgen de vrijheid om het inkomen of vermogen in te zetten om extra pensioeninkomen te genereren, of extra zorg in te kopen, kortom het vermogen in de woning is een privévangnet. Dit sluit aan bij het liberaal gedachtegoed waarin de burger veel verantwoordelijkheid heeft en de overheid een bescheiden rol speelt.

De vraag is alleen welke positie huurders innemen in deze visie. Als het opbouwen van vermogen als privévangnet doel is van de overheid, lijkt het

logisch als er voor kopers en huurders vergelijkbare faciliteiten bestaan om vermogen op te bouwen. De Duitse Riester-subsidie is hier een uitwerking van: de overheid subsidieert vermogensopbouw, maar laat huishoudens de keuze of zij dit gebruiken om een huis te kopen of niet.

Maatschappelijk nut? Wat zijn de argumenten en denk aan vormgeving
Als het woningvermogen als deels maatschappelijk bezit wordt beschouwd, kunnen eigenaar-bewoners toe met een lager pensioen of kunnen zijn meer betalen voor zorg. Een andere mogelijkheid is dat het vermogen wordt belast en de belastinginkomsten ten goede komen aan het overheidsbudget voor pensioenen en zorg. Kortom, als het gaat om het aanwenden van woningvermogen voor maatschappelijk nut, speelt de vraag wat is rechtvaardig?

Immers, een eigenaar-bewoner bouwt vermogen op in zijn huis en een huurder doet dat niet. Waarom zou dit eigen vermogen aangewend moeten worden voor maatschappelijk nut? Dit kan op twee manieren worden gemotiveerd, namelijk als wisselgeld voor de 'fiscale subsidie' of als generatiesolidariteit.

In de Nederlandse situatie wordt de koopwoning op drie manieren financieel ondersteund, door de hypotheekrenteaftrek, door de fiscale vrijstelling voor een Kapitaalverzekering Eigen Woning en door de vrijstelling van het woningvermogen voor de vermogensbelasting. Kortom, de overheid heeft substantieel bijgedragen aan het tot stand komen van dit vermogen.

Een tweede argument is dat een maatschappelijke bestemming zou zorgen voor een zekere rechtvaardigheid tussen generaties en tussen kopers en huurders. Immers, door de volatiliteit van huizenprijzen maakt de ene generatie een groter rendement op de woningmarkt dan de andere: de vijftigers van nu hebben hun vermogen zien stijgen in afgelopen decennia van historisch gezien bijzonder hoge koopprijsstijgingen, terwijl de dertigers onder water staan. In de huursector is die waardevermeerdering voor de verhuurder. In het geval van de corporatiesector kwam de waardevermeerdering ten goede aan het maatschappelijk belang.

Een volgende kwestie is de vormgeving van het beleid. Het is wellicht meer acceptabel om het vermogen in de woning te belasten en de extra inkomsten ten goede te laten komen aan zorg, dan een vermogenstoets in te voeren voor zorgvoorzieningen en het risico te lopen dat mensen hun vermogen versneld doorgeven aan de kinderen. Immers, dat laatste zagen we in het Verenigd Koninkrijk.

Al met al is de koopwoning een belangrijke buffer, een appel voor de dorst voor individu en maatschappij. Echter, niet iedereen heeft deze buffer en als het gaat over het vrijmaken van dit vermogen rijst de vraag of die appel de individuele of ook de collectieve dorst moet lessen. Om weloverwogen beleidskeuzes te maken is het raadzaam goed te kijken naar de ervaringen van de landen om ons heen, en om rekening te houden met de strategieën van huishoudens.

NOTEN

1 Dit paper is op persoonlijke titel geschreven en vertegenwoordigt niet per definitie de standpunten van de AFM.

2 Bij de interpretatie van figuur 9.2 moet rekening worden gehouden met het feit dat deze vraag aan huurders en kopers is gesteld. Uit onderzoek in Nederland naar verhuisbereidheid weten we dat het vooral huurders zijn die verhuizen.

3 Het uitgangspunt van een opeethypotheek is dat een gepensioneerde de hypotheek heeft afgelost. Gepensioneerden nemen dan opnieuw een hypotheek om hun pensioeninkomen aan te vullen. Ze kunnen kiezen voor een *lump sum* of voor periodieke uitkeringen. De rente wordt niet maandelijks betaald, maar wordt bijgeschreven bij de lening en accumuleert. Pas als de woning wordt verkocht, bij verhuizing of overlijden, wordt de lening afgelost. Deze producten bieden normaliter bescherming tegen restschulden.

4 www.torenstad-verzilverdwonen.nl/index.php?id=17

5 http://ericaverdegaal.nl/publications/index/753

LITERATUUR

Berner, F. (2006) 'Riester pensions in Germany: do they substitute or supplement public pensions? Positions in the debate on the new public policy on private pensions', *German policy studies* 3, 3: 492-534.

Brückner, J.K. (1997) 'Consumption and investment motives and the portfolio choices of home owners', *Journal of real estate finance and economics* 15, 2: 159-180.

Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen Wohnungsgenossenschaften (2004) 'Potenziale und Perspektiven. Bericht der Expertenkommission Wohnungsgenossenschaften' (Housing cooperatives: potential and perspectives, Report of the Expert Commission on Housing Cooperatives) *Abstract*, www.bmvbw.de.

Castles, F.G. (1998) 'The really big trade-off: home ownership and the welfare state in the new world and the old', *Acta Politica* 33, 1: 5-19.

Doling, J. en J. Ford (2007) 'A union of homeowners?' *European Journal of Housing Policy* 7, 2: 113-127.

Doling, J., M. Elsinga, K. Dol, J. Hegedus, N. Horsewood, D. Quilgars, N. Teller en J. Toussaint (2012) *Demographic change and housing wealth: Home owners, pensions and asset based welfare in Europe*, Dordrecht: Springer.

Elsinga, M., P. de Decker, N. Teller en J. Toussaint (eds.) (2007) *Home ownership: beyond asset and security. Perceptions of housing related security and insecurity in eight European countries.* Amsterdam: IOS Press.

Elsinga, M., M. de Jong-Tennekes en H. van der Heijden (2011) *Crisis en woningmarkt*, Delft: TU Delft.

Forrest, R. en A. Murie (1988) *Selling of the welfare state: the privatisation of council housing*, London: Routledge.

Friedman, M. (1957) *A theory of the consumption function*, Princeton: Princeton University.

Groves, R., A. Murie en C. Watson (2007) *Housing and the new welfare state: perspectives from East Asia and Europe*, Hampshire: Ashgate Publishing Limited.

Haffner, MEA (2005) *Appel voor de dorst?* Utrecht: DGW/Nethur-partnership.

Harloe, M. (1995) *The people's home? Social rented housing in Europe and the US*, Oxford, UK: Blackwell.

Helbrecht, I. en T. Geilenkeuser (2010) 'Homeownership in Germany: retirement strategies of households in a tenant society', *Teorija in Praksa* 47, 5: 975-993.

Hill, S., M. Lupton, G. Moody en S. Regan (2002) *A stake worth having*, London: Chartered Institute of Housing and Institute of Public Policy Research.

Hoekstra, J. (2010) *Divergence in European welfare and housing systems*, Amsterdam: IOS Press.

Jones, A., M. Bevan en D. Quilgars (2010) 'Cautiously optimistic? UK households' perceptions of old age, retirement and the role of housing equity', *Teorija in Praksa* 47, 5: 994-1010.

Kemeny, J. (1981) *The myth of home ownership: public verses private choice in housing tenure*, London: Routledge and Keagan Paul.
Kemp, P. en S. Kofner (2010) 'Contrasting varieties of private renting: England and Germany', *International journal of housing policy* 10, 4: 379-398.
Levin, L. (1998) 'Are assets fungible? Testing the behavioral theory of life-cycle savings', *Journal of Economic Behavior and Organization* 36, 1: 59-83.
Lowe, S. (2011) *The housing debate*, Bristol: The Policy Press.
Malpass, P., (2008) 'Housing and the new welfare state: wobbly pillar or cornerstone?', *Housing Studies* 23, 1: 1-19.
Modigliani, F. en R. Brumberg (1954) 'Utility analysis and the consumption function: An interpretation of cross-section data', blz 1 in F, Modigliani, R. Brumberg en K. Jurihari (eds.) *Post-Keynesian economics*, New Brunswick: Rutgers University Press.
Ministerie van VROM (2001) *Mensen, Wensen, Wonen; Wonen in de 21e eeuw*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu.
Naumanen, P. en H. Ruonavaara (2010) 'Old age and the role of housing equity. A case study of the Finnish homeowners perceptions', *Teorija in Praksa* 47, 5: 1078-1096.
Pfau-Effinger, B. (2005) 'Culture and welfare state policies: reflections on a complex interrelation', *Journal of Social Policy* 34, 01: 3-20.
Smith, Susan (2006) 'Home ownership: managing a risky business?' in Doling, J. en M. Elsinga (red.) *Home ownership: getting in, getting from, getting out, II*. Amsterdam: IOS Press.
Thaler, R. (1990) 'Anomalies: Saving, fungibility, and mental accounts', *The Journal of Economic Perspectives* 4, 1: 193-205.
Tiemeijer, W.L., C.A. Thomas en H.M. Prast (2009) *De menselijke beslisser. Over de psychologie van keuze en gedrag*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
Torgersen, U. (1987) 'Housing: The wobbly pillar under the welfare state', blz. 115-126 in B. Turner, J. Kemeny en L. Lundqvist (red.) *Between state and market: Housing in the post-industrial era*, Stockholm: Almqvist and Wiksell International.
Toussaint, J., H. Szemzo, M. Elsinga, J. Hegedus en N. Teller (2012) 'Owner-occupation, mortgages and intergenerational transfers: the extreme cases of Hungary and the Netherlands', *International Journal of Housing Policy* 12, 1: 69-90.
Toussaint, J. (2011) *Housing wealth in retirement strategies. Towards understanding and new hypotheses*, Amsterdam: IOS Press.
Toussaint, J., G. Tegeder, M. Elsinga en I. Helbrecht (2007)' Security and insecurity of home ownership: Germany and the Netherlands', *European Journal of Housing Policy* 7, 2: 173–192.
Venti, S. en D. Wise (2001) *Aging and housing equity: Another look*, NBER Working Paper.
Wärneryd, K. (1999) *The psychology of saving. A study on economic psychology*, Cheltenham, UK: Edward Elgar.
Wullkopf, U. (2002) 'Saving for old age – the role of housing property', blz. 117-136 in *Informationen zur Raumentwicklung* 3.

10 JE HUIS ALS PENSIOEN? MOGELIJKHEDEN EN BEPERKINGEN VOOR VERSCHILLENDE INKOMENSGROEPEN IN NEDERLAND

C.L. Dewilde en N. Delfani

10.1 INLEIDING

De vergrijzing zorgt al enkele jaren voor een brede discussie over de organisatie van pensioenen binnen de ontwikkelde verzorgingsstaten. Het pensioenstelsel zoals dat vandaag de dag is georganiseerd, stamt uit de periode rond de Tweede Wereldoorlog toen de demografische situatie anders was: veel jongeren en weinig ouderen. Het geboortecijfer is echter dramatisch gedaald en de levensverwachting toegenomen, waardoor er in de nabije toekomst meer ouderen zijn tegenover minder jongeren (Europese Commissie 2009: 58). De huidige pensioenstelsels worden door deze demografische veranderingen onbetaalbaar, omdat door het omslagstelsel kleinere cohorten jongeren het pensioen van meer en grotere cohorten ouderen moeten financieren, die door de groei van de tweede pijler bovendien over hogere werkgeverspensioenen zullen gaan beschikken. Talloze rapporten (zie bijv. Wereldbank 1994; Commissie Toekomstbestendigheid Aanvullende Pensioenregelingen 2010) met mogelijke oplossingen zijn al verschenen, zoals meer ruimte voor een kapitaalgedekt stelsel (en minder financiering via een omslagstelsel), het leggen van meer risico bij de rechthebbenden en het aanvullen van pensioenen door financiële middelen verkregen uit het eigenwoningbezit – dat in Nederland sterk is gestegen sinds 1980. Huishoudens moeten worden aangemoedigd tot eigenwoningbezit, met het idee dat men dit vermogen tijdens de oude dag op één of andere manier kan verzilveren, waardoor minder geld hoeft te worden uitgegeven aan (staats)pensioenen. Daarbij komt dat als eenmaal de hypotheek is afbetaald, de woonlasten lager zijn en men dus kan rondkomen met een lager pensioen.

In dit essay gaan we in op de mogelijke relatie tussen pensioenen en eigenwoningbezit. We starten met een kort overzicht van oud en nieuw vergelijkend onderzoek, en werken op basis hiervan enkele bedenkingen uit, waarbij we rekening houden met de kenmerken van het Nederlandse woonstelsel. Vervolgens presenteren we recente cijfers over de verdeling van pensioenen, eigenwoningbezit en woningwaarde voor verschillende leeftijds- en inkomensgroepen. We gebruiken de EU-SILC-gegevens voor Nederland (European Union Statistics on Income and Living Conditions 2009).

In de literatuur verwijst men naar de mogelijke inzet van de middelen geaccumuleerd in de eigen woning voor de (individuele) financiering van zorg- en pensioennoden als *housing asset-based welfare state*[1] (Doling en Ronald 2010a; Doling en Ronald 2010b). De idee dat eigenwoningbezit en pensioenen (tot op

zekere hoogte) communicerende vaten zijn, is evenwel gebaseerd op een aantal veronderstellingen die niet noodzakelijk: 1) overeenstemmen met de realiteit; of 2) praktisch uitvoerbaar zijn gezien de kenmerken van het Nederlandse woonstelsel. Bovendien brengt het inzetten van woningwaarde als aanvullend pensioen specifieke beleidskeuzes met zich mee. Deze keuzes houden ondermeer verband met het soort woonstelsel – en in ruimere zin het soort samenleving – dat men voor ogen heeft, de financiering van wonen en pensioenen, en de mogelijke verdelingseffecten (inkomen, economisch welzijn).

10.2 DE AFRUIL TUSSEN EIGENWONINGBEZIT EN PENSIOENEN: FEIT OF FICTIE?

De wetenschappelijke interesse voor de *housing asset-based welfare state* is deels gebaseerd op ouder empirisch onderzoek naar de zogenaamde 'afruil' tussen eigenwoningbezit en pensioenuitgaven. In verschillende cross-sectionele studies werd vastgesteld dat in landen waar veel ouderen een woning bezitten, de uitgaven voor pensioenen lager zijn (Castles 1998; Kemeny 1981). In een vergelijkende studie voor Australië, Groot-Brittannië en Zweden liet Kemeny (1981) zien dat hoe hoger de mate van eigenwoningbezit is, hoe minder belastingen er worden betaald en hoe minder de overheid uitgeeft voor sociale uitkeringen. Castles (1998) breidde deze analyse uit naar zeventien westerse landen voor vier decennia sinds de Tweede Wereldoorlog en vond hetzelfde patroon: er is een negatieve correlatie tussen eigenwoningbezit en sociale uitgaven, voornamelijk op het vlak van pensioenen en zorg. Kemeny (1981) beargumenteerde dat woningeigenaren, door de hoge kosten die het verwerven van een eigen huis met zich meebrengt in de jonge jaren van het leven, zich sterker verzetten tegen hogere belastingen, en daarmee is er minder geld voor genereuze pensioenen. We zouden het betaalbaarheidsargument echter ook kunnen omkeren, in die zin dat eigenaars op latere leeftijd lagere woonkosten hebben (hun hypotheek is immers afbetaald), en dus kunnen rondkomen met een kleiner pensioen (Castles 1998).

Samenvattend stellen beide auteurs vast dat, historisch gezien, in landen waar er al vroeg werd ingezet op eigenwoningbezit, er minder genereuze pensioenregelingen tot stand kwamen in de naoorlogse verzorgingsstaat. Het betaalbaarheidsargument van Castles (1998) wordt in later onderzoek echter op een andere manier geïnterpreteerd, in die zin dat het idee ontstond dat een stijging van het eigenwoningbezit de voorwaarden zou kunnen creëren waaronder krimp in de pensioenvoorzieningen mogelijk wordt – een soort 'omgekeerde' afruil.

De empirische evidentie voor het bestaan van dergelijke afruil is echter beperkt. Zo blijkt een aantal landen niet te voldoen aan het empirische patroon

verondersteld door de afruil tussen huisvesting en pensioenen. Castles en Ferrera (1996) identificeren – op basis van gegevens uit de jaren 1980 – een aantal landen dat laag scoort op beide indicatoren (zoals bijvoorbeeld Japan en Portugal), terwijl andere landen zowel hoge pensioenen als een hoog aantal eigenaars kennen (zoals bijv. Griekenland en Italië)[2]. Verder besluiten Fahey et al. (2004: 451) op basis van hun analyses voor 14 Europese landen dat het 'armoedereducerende' effect van eigenaarschap voor de oudere bevolking niet kan worden veralgemeend voor alle landen in hun studie. Ook uit internationaal vergelijkend onderzoek naar de impact van institutionele regelingen inzake pensioen- en huisvestingsbeleid op de armoedekans bij ouderen (Dewilde en Raeymaeckers 2008) werd vastgesteld dat de oorspronkelijke 'afruil'-hypothese nuancering behoeft. In overeenstemming met de verondersteld afruil blijkt dat, op het individuele niveau, het bezit van een eigen woning een effectieve bescherming vormt tegen armoede. Ook blijkt dat het 'beschermende' effect van eigenaarschap kleiner is in landen met een grotere eigendomssector. Dit is in overeenstemming met Castles' (1998) bevinding dat in landen met een groter aantal eigenaars er meer lage inkomenshuishoudens tot het eigendomssegment behoren. Dit resultaat toont tevens aan dat een uitbreiding van het eigenwoningbezit op zich geen anti-armoedestrategie is: wanneer het eigenwoningbezit hoger is, zijn er ook meer arme huiseigenaren. Ook uit recente cijfers voor Europa blijkt dat, hoewel de armoedecijfers voor eigenwoningbezitters lager zijn dan voor huurders, deze groep huishoudens zo omvangrijk is dat in elk land meer dan de helft van de arme bevolking in een eigen woning woont (Dewilde 2011).

Ten slotte werd ook vastgesteld dat in landen met een meer genereuze inkomensvervanging de eigenaars een 'dubbel voordeel' genieten in vergelijking met eigenaars in landen met lager pensioenen. De auteurs wijzen verder op een aantal tekortkomingen in de oorspronkelijke formulering van de 'afruilhypothese'. Wanneer de impact van alle beschouwde institutionele regelingen samen wordt beschouwd in één statistisch model, is de beschikbaarheid van sociale huisvesting de belangrijkste variabele, met het grootste negatieve effect op het armoederisico. Hoewel ook de effecten voor de generositeit van de pensioenen en de omvang van het eigendomssegment negatief zijn en dus in de verwachte richting, zijn ze eerder bescheiden in omvang. Ten slotte werd vastgesteld dat de groep van ouderen die er niet in geslaagd is een eigen woning te verwerven, het hoogste risico loopt om arm te zijn volgens verschillende indicatoren. Deze groep is niet alleen uitgesloten van de huisvestingsmarkt, maar bevindt zich ook inzake het pensioen op de onderste sporten van de ladder.

Recent onderzoek kijkt naar de relatie in de tijd tussen de uitbreiding van het eigenwoningbezit en trends in pensioenvoorzieningen (De Deken, Delfani en

Dewilde 2012; Doling en Horsewood 2011; Doling 2011). Een eerste hypothese stelt dat regeringen, in een poging de financiële druk op het pensioensysteem te verlichten, kijken in de richting van de woningwaarde opgebouwd door de cohorten die recent de pensioenleeftijd bereiken of hebben bereikt. Een tweede hypothese stelt dat de jongere generaties door besparingen in het pensioensysteem worden aangespoord om meer en vaker te investeren in eigenwoningbezit. Verschillende studies geven aan dat de eerste hypothese moeilijk hard te maken is. Doling en Horsewood (2011) rapporteren dat een stijging van de woningprijzen (als indicatie voor het rendement van het eigenwoningbezit als investering) in het ene jaar gerelateerd is aan lagere uitgaven voor pensioenen in het volgende jaar, met name in de landen met een 'conservatief' welvaartsregime, waar de druk op de pensioenen het hoogst is. Dit negatieve effect is echter statistisch significant in slechts drie van de 18 beschouwde landen, en bovendien moeilijk inhoudelijk te verklaren. De Deken, Delfani en Dewilde (2012) maken gebruik van een langere time-lag van vijf jaar en van een bredere waaier van indicatoren om de generositeit van zowel publieke en private pensioenen in kaart te brengen, en vinden geen ondersteuning voor beide hypothesen.

Het gebrek aan empirische evidentie voor de zogenaamde afruil tussen huisvesting en pensioenen kan te wijten zijn aan verschillende factoren. Vooreerst zijn de macro-indicatoren beschikbaar voor meerdere landen erg ruw, en vormen ze zelden een goede weerspiegeling van de onderliggende concepten – de werkelijke 'publieke' uitgaven of het niveau van inkomensvervanging door de verschillende pensioenpijlers. Zo is het bijvoorbeeld erg moeilijk om vergelijkbare cijfers te vinden over 'private' werkgeverspensioenen, omdat deze door de OESO soms als publiek, soms als privaat worden beschouwd (De Deken, Delfani en Dewilde 2012). Ook verwezen we eerder (in eindnoot 2) naar de grote verschillen tussen theoretische en empirische vervangingsratio's in sommige landen (zie ook Whiteford 1995).

Een tweede mogelijke verklaring is dat dergelijke causale trends de neerslag vormen van een complex politiek en beleidsproces dat mogelijk jaren duurt, en dat moeilijk waar te nemen is gedurende de korte termijn waarvoor goede macro-data beschikbaar zijn, ongeveer sinds de jaren 1980. Meer inhoudelijk is het mogelijk dat de afruil-hypothese beter toepasbaar is op de naoorlogse periode gekenmerkt door de expansie van de verzorgingsstaat eerder dan op de huidige periode van fiscale druk en krimp. Pierson (1996) wijst erop dat de verzorgingsstaat een groot aantal belangengroepen heeft geproduceerd, die eerder verworven rechten met hand en tand zullen verdedigen (zie ook van Kersbergen 1999). Bovendien wordt de afruilhypothese onterecht toegepast op een grotere groep landen: het is niet omdat eigenwoningbezit in sommige landen heeft geleid tot de ontwikkeling van een minder 'genereus' of 'omvat-

tend' pensioenstelsel, dat de meer recente groei van het eigenwoningbezit of ontwikkelingen in de woningwaarde in een bredere groep van landen met hogere pensioenen noodzakelijkerwijs resulteren in een inkrimping van het pensioenssysteem.

Ook de tweede hypothese – dat besparingen op pensioenen huishoudens zouden aanzetten tot meer eigenwoningbezit ten einde het economisch welzijn op latere leeftijd te garanderen – is moeilijk hard te maken. Van Schie, Donkers en Dellaert (2012) vinden dat vooral huishoudens die hun pensioenvoorziening al goed op orde denken te hebben, de toegenomen onzekerheid over pensioenen opvangen door zelf meer te gaan sparen (en dus rationeel handelen). De huishoudens die geen goed gevoel hebben bij hun pen-sioenvoorziening zullen onder toegenomen onzekerheid over hun pensioen, de keuze om meer te gaan sparen juist *uitstellen*. Ze doen dit omdat, volgens de keuze-uitstel theorie uit de psychologie, mensen complexe beslissingen neigen uit te stellen. Met andere woorden, het is niet zeker of huishoudens hun spaargeld of woningwaarde willen of kunnen inzetten als pensioen, hoewel voorstanders van een *housing asset-based welfare state* hier wel vanuit gaan. Ook Rowlingson (2002) stelt dat individueel plannen van het pensioen, hoe graag beleidsmakers dat ook willen, in de praktijk veel problemen met zich meebrengt. Mensen zijn niet in staat heel ver vooruit te kijken en financiële beperkingen zorgen ervoor dat mensen uit vooral de lagere inkomensstrata niet sparen, en tevens minder goed in staat zijn baten en kosten op de lange termijn van meer complexe investeringen in te schatten.

Een tweede reden waarom men er niet zomaar kan van uitgaan dat huishoudens méér van hun beschikbaar inkomen zullen investeren in eigenwoningbezit, betreft hun huidige verplichtingen aan de verzorgingsstaat, en de rechten die ze hieraan ontlenen. Kwalitatief onderzoek naar de manier waarop ouderen in acht Europese landen (waaronder Nederland) naar woningwaarde kijken (Elsinga et al. 2010), toont aan dat de meeste mensen van mening zijn dat de verzorgingsstaat verantwoordelijk is voor hun pensioen. Mensen zien hun woning als een investering die onafhankelijkheid biedt, als een appeltje voor de dorst, en als een erfenis voor hun kinderen (Dewilde en De Decker 2010). Verder stelt Delfani (2012) dat enkel in landen waar private pensioenvoorzieningen een meer vrijblijvend karakter hebben, huishoudens over de keuze- en financiële ruimte beschikken om hun pensioen op een andere manier, met name via eigenwoningbezit, te regelen. Hierbij kunnen we nog vermelden dat zowel private pensioenen als onroerend goed een hoger risico met zich meebrengen dan de 'klassieke' publieke verzorgingsstaatregelingen en meer gereguleerde werkgeverspensioenen.[4] Zowel de opbrengst van private pensioenfondsen als van eigenwoningbezit zijn immers afhankelijk van de markt, en dus onzeker. Deze onzekerheid speelt allicht mee in de financiële

afwegingen door huishoudens, nu duidelijk is geworden dat opbrengsten uit eigenwoningbezit of pensioenfondsen niet gegarandeerd zijn: het is goed mogelijk dat in uitgebreide verzorgingsstaten de voorkeur van de bevolking uitgaat naar het behoud van goed geregelde pensioenen voor iedereen, ook al zijn deze tot op zekere hoogte herverdelend.

Ten slotte merken we nog op dat een keuze voor investeringen in eigenwoningbezit eerder dan in private pensioenen op lange termijn zou kunnen leiden tot een mindere beschikbaarheid van krediet voor de financiering van het eigenwoningbezit. Zo wijzen Schwartz en Seabrooke (2008) erop dat in landen met meer deregulering en securitarisering in de hypotheekmarkt, waartoe Nederland behoort, zogenaamde *mortgage-backed securities* (MBS) worden aangekocht door pensioenfondsen. Met andere woorden, hypotheken worden deels versterkt door middel van het geld aanwezig in pensioenfondsen. Minder private pensioenbijdragen betekent dus mogelijk ook minder en duurdere hypotheken.

Meer fundamenteel is het feit dat de huidige pensioen- en woonstelsels in een land het resultaat zijn van een lang en vaak ideosyncratisch historisch proces, waarbij op verschillende momenten in de tijd andere, soms tegengestelde, beleidskeuzes zijn gemaakt, ten voordele of ten nadele van verschillende sociale groepen. Institutionele regelingen en verdelingsuitkomsten op beide domeinen zijn ingebed in een kluwen van politieke, sociale en economische arrangementen. Dit impliceert dat de relatie tussen woonbeleid en andere verzorgingsstaatregelingen verschilt tussen landen. Zo wijzen Stephens en Fitzpatrick (2007) erop dat, afhankelijk van de sociale groepen die 'onderwerp' zijn (geweest) van het huisvestingsbeleid, het huisvestingsregime de uitkomsten van andere instituties die economisch welzijn produceren (met name de (arbeids)markt, het uitkeringsbeleid en het gezin) kunnen versterken of integendeel compenseren.

Een vergelijking tussen België en Nederland maakt dit inzichtelijk. In België werd de ontwikkeling van eigenwoningbezit van oudsher gestimuleerd door de overheid. Dit beleid ontwikkelde zich vooral in functie van de politieke motieven van wisselende belangengroepen (katholieken, liberalen en socialisten) en de maatschappelijke context. Factoren zoals de disciplinering van de arbeider en later het 'tevredenstellen' van hoger geschoolde arbeiders en bedienden, alsook de economische conjunctuur, droegen bij aan de ontwikkeling van een zogenaamd 'corporatistisch-conservatief' beleid ten aanzien van eigenwoningbezit, aangevuld met een residuele sociale huursector (7 procent van de woningmarkt in 2012) en een liberale private huursector gekenmerkt door een ongunstige prijs-kwaliteitverhouding (Goossens 1983; Hoekstra en Reitsma 2002). De pensioenen zijn in vergelijkend perspectief laag, met een

bruto theoretische inkomensvervanging van 42 procent (OESO 2011) – waarbij werkgeverspensioenen en individuele pensioenregelingen pas recent en in beperkte mate tot stand zijn gekomen (De Deken 2011: 61). De cijfers spreken dan ook voor zich: in 2009 bedroeg het armoederisico[5] voor Belgische ouderen (65+) met een eigen woning 19,1 procent, voor sociale huurders 36,3 procent en 23,1 procent voor private huurders. Herberekening van de armoederisico's na aftrek van de woonkosten toont aan dat beide groepen huurders een hoog armoederisico lopen: 61,5 procent voor private huurders en 73,7 procent voor sociale huurders, tegenover 23,9 procent voor de eigenaars.

In Nederland ziet de situatie er geheel anders uit: zowel voor als na het aftrekken van de woonkosten van het beschikbaar huishoudinkomen, is het risico op inkomensarmoede voor ouderen laag, en meer gelijk gespreid over alle woningmarktsegmenten. In Nederland (65+) is de armoede 10,1 procent voor huiseigenaren, 2,4 procent voor private huurders en 5,5 procent voor sociale huurders.[6] Na woonkosten is dit 10,8 procent voor eigenaars, 22,1 procent voor private huurders en 14,2 procent voor sociale huurders. Zowel de – vanuit internationaal perspectief bekeken – meer dan behoorlijke pensioenvoorzieningen (Nederland heeft een bruto vervangingsratio van pensioenen van 88,1 procent, OESO 2011), als het woonstelsel dragen bij aan deze lagere armoedecijfers. Hoewel ook in Nederland de fiscale aanmoediging van het eigenwoningbezit een lange geschiedenis kent, zorgt de aanwezigheid van een omvangrijke sociale huursector (32 procent van de woningmarkt) voor een grotere mate van '*tenure neutrality*', waarbij meer huishoudens uit verschillende inkomens- en sociale groepen – ondanks vaak gesignaleerde problemen zoals 'scheefwonen' en wachtlijsten in de sociale huur – op verschillende woningmarksegmenten terecht kunnen.[7] De aanwezigheid van een 'competitieve' sociale huursector met hoge inkomensgrenzen en een sterke regulering van de private huur zorgde er tevens voor dat private verhuurders min of meer verplicht zijn eenzelfde prijs/kwaliteitverhouding aan te bieden. Terwijl het woonstelsel in België de economische en sociale ongelijkheden die ontstaan uit de (arbeids)markt versterkt, heeft het woonbeleid in Nederland veeleer een herverdelend effect en worden eerder ontstane ongelijkheden slechts in mindere mate verder versterkt.

Samenvattend leiden we uit dit literatuuroverzicht af dat, als er zich al een 'afruil' voor heeft gedaan tussen eigenwoningbezit en pensioenvoorzieningen, dit historisch gezien vooral in de landen was waar een vroege verspreiding van het eigenwoningbezit (bijv. Australië of België) de ontwikkeling van genereuze pensioenvoorzieningen afremde. In deze landen was het economisch welzijn op oudere leeftijd echter al van oudsher *asset-based*. Men zou integendeel kunnen zeggen dat, naarmate de deregulering van hypotheekmarkten in meer liberale landen heeft geleid tot hogere hypotheekschulden

en tot het gebruik van woningwaarde om 'alledaagse' financiële risico's te financieren (Lowe, Searle en Smith 2011), de mogelijkheden tot *housing asset-based welfare* als aanvulling op het pensioen worden *aangetast*, eerder dan versterkt. Het risico bestaat immers dat meer huishoudens, vooral lage-inkomens huishoudens, de pensioenleeftijd zullen bereiken met een grotere schuld dan vroeger het geval was, en dus moeilijker bijkomende middelen zullen kunnen vrijmaken om hun pensioen aan te vullen. Een hoge mate van eigenwoningbezit leidt verder niet per definitie tot meer mogelijkheden in termen van het gebruik van woningwaarde. Zo moet de eigen woning in Zuid-Europese landen worden bekeken binnen de context van de uitgebreide familie en het bestaan van een intergenerationeel contract dat de leemtes in de bestaande sociale voorzieningen opvult. De hoge mate van eigenwoningbezit in Zuid-Europa vloeit met name voort uit het feit dat zowel de private als de sociale huursector zo goed als afwezig zijn (Allen et al. 2004). Jonge gezinnen worden ondersteund bij het verwerven van huisvesting in ruil voor zorg op latere leeftijd (Poggio 2011). Deze ondersteuning kan de vorm aannemen van financiële transfers, maar ook van grond en arbeidskracht. In een dergelijke institutionele context kunnen individuen niet zomaar gebruik van maken van woningwaarde om hun persoonlijke financiële situatie te verbeteren, juist omdat deze woning deel uitmaakt van een arrangement dat meerdere generaties en huishoudens omvat.

In de Oost-Europese landen daartegen is de hoge mate van eigenwoningbezit het gevolg van de privatisering- en restitutiegolf ten tijde van de overgang naar een markteconomie. De kwaliteit van de meeste woningen is echter ondermaats, waardoor hoge bijkomende woonkosten ontstaan. Bovendien leidde de liberalisering van energiemarkten tot hoge uitgaven voor gas en elektriciteit (Norris en Shiels 2007). Mandic (2010) wijst er dan ook op dat eigenwoningbezit in deze landen niet als een asset kan worden beschouwd, maar integendeel tot *bijkomend* financieel risico leidt.

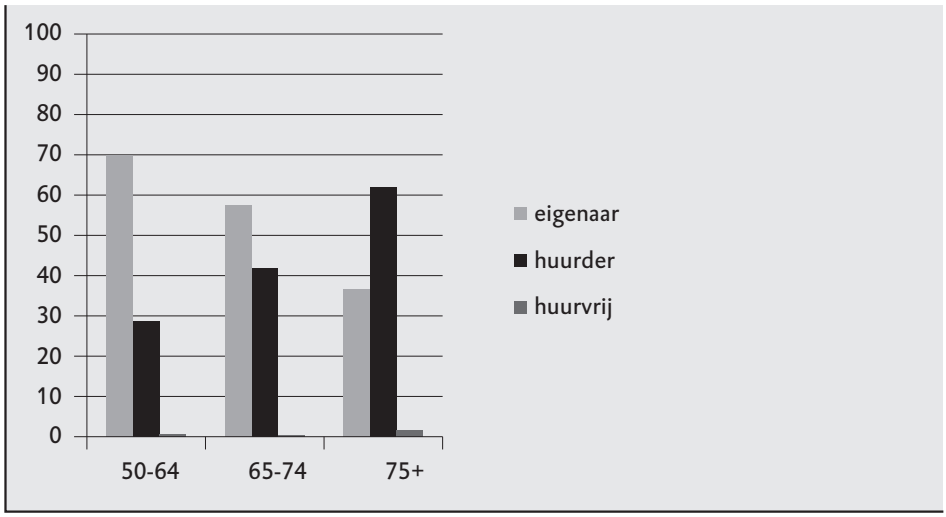
10.3 HOUSING ASSET-BASED WELFARE IN NEDERLAND?

Het literatuuroverzicht in de vorige sectie levert verschillende knelpunten en verdelingsvragen op met betrekking tot het gebruik van woningwaarde voor de individuele financiering van zorg- en pensioennoden. In deze paragraaf gaan we hier verder op in, waarbij we specifiek verwijzen naar de Nederlandse woningmarkt. Recente overzichten die we hiervoor gebruiken zijn Boelhouwer en Hoekstra (2009) en Vandevyvere en Zenthöfer (2012). We beginnen met enkele kerncijfers over de woonsituatie en inkomenspositie van de Nederlandse ouderen. Deze cijfers zijn gebaseerd op de EU-SILC (European Union Statistics on Income and Living Conditions 2009).

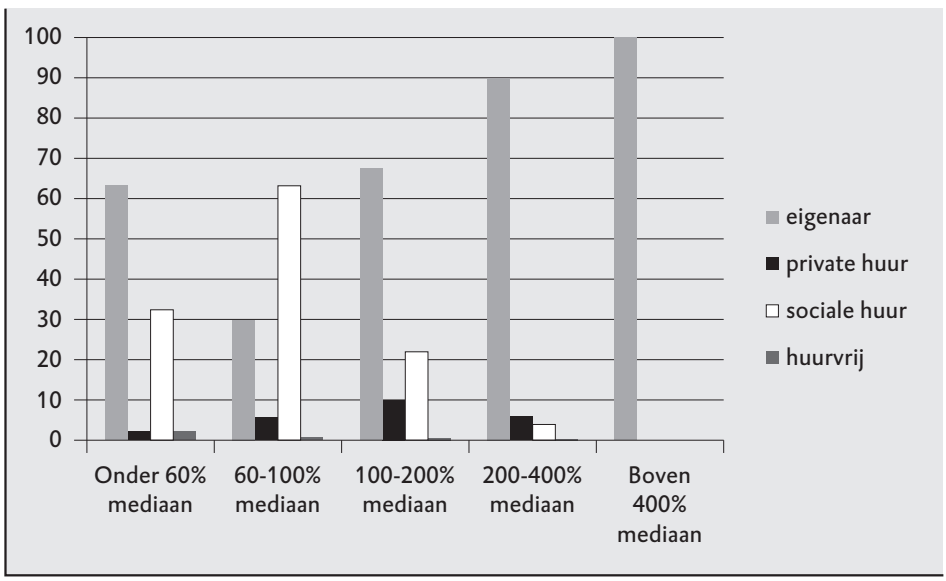
Ten eerste stellen we vast dat de stijging van het eigenwoningbezit in Nederland duidelijk zichtbaar is wanneer we de oudere bevolking (50+) opsplitsen naar leeftijdsgroep. Uit figuur 10.1 lezen we af dat elke jongere leeftijdsgroep vaker in een eigen woning woont, en minder vaak huurt. Hoewel een deel van deze jongere eigenaars op een later moment in de levensloop naar een kleinere woning zal verhuizen of terug zal huren, blijkt uit recent Europees vergelijkend onderzoek dat dergelijke residentiële mobiliteit niet vaak voorkomt (Angelini, Brugiavini en Weber 2011). Het is dus onzeker of het vermogen waarover de aankomende cohorten ouderen vaker zullen beschikken, zal worden omgezet in andere financiële middelen. Uit figuur 10.2 blijkt verder dat het eigenwoningbezit bij ouderen in Nederland ongelijk verdeeld is over de verschillende inkomensgroepen, waarbij we het gestandaardiseerd beschikbaar huishoudinkomen vergelijken met de mediane waarde voor de totale bevolking. We zien dat het eigenwoningbezit daalt naarmate het inkomen lager is, terwijl het aandeel van de sociale huursector afneemt naarmate het inkomen hoger is. De groep van de inkomensarmen (met een gestandaardiseerd beschikbaar huishoudinkomen lager dan 60 procent van de mediaan in de bevolking) vormt hierop een uitzondering. Bijkomende analyses tonen aan dat het hier echter gaat om een uitzonderlijke en kleinere groep ouderen, die om één of ander reden geen volledig basispensioen genieten, en hier mogelijk op hebben geanticipeerd door een eigen woning te verwerven. Verder blijken eigenwoningbezitters (65+) een gemiddeld hoger inkomen uit staats- en werkgeverspensioenen te bezitten: het gemiddelde persoonlijke pensioen (staats- en werkgeverspensioen) van eigenaars bedraagt € 22.765 per jaar, in vergelijking met € 21.183 voor private huurders en € 16.200 voor sociale huurders.

Ten slotte zien we dat de fictieve huurwaarde[8] – als indicatie voor het vermogen opgebouwd in de woning – fors stijgt naarmate het inkomen van oudere wooneigenaren toeneemt (zie tabel 10.1). De fictieve huurwaarde is de huur die je zou betalen voor een vergelijkbare woning – indien je dus geen eigenaar zou zijn. Samenvattend stellen we vast dat eigenwoningbezit en woningwaarde meer geconcentreerd zijn bij de hogere inkomensgroepen – die al over een ruim pensioen beschikken en dus niet echt aangewezen zijn op hun woning om zich een behoorlijke levensstandaard te kunnen veroorloven. Huishoudens met een kleiner pensioen, en met name een pensioen net boven de armoedegrens (het basispensioen ligt iets hoger dan de armoedegrens), beschikken minder vaak over een eigen woning, of beschikken over minder woningwaarde.

Figuur 10.1 De woonsituatie van verschillende leeftijdsgroepen ouderen in Nederland (EU-SILC 2009, gewogen %)



Figuur 10.2 De woonsituatie van ouderen (65+) in Nederland uitgesplitst naar inkomenscategorie (EU-SILC 2009, gewogen %)



Tabel 10.1 Inkomenssamenstelling huishoudens (zelfstandigen uitgezonderd), 2008[a]

Inkomensgroepen	Gemiddelde fictieve huurwaarde
Onder 60% mediaan	1.646
60-100% mediaan	1.649
100-200% mediaan	1.964
200-400% mediaan	2.906
Boven 400% mediaan	3.558
Totaal	1.915

Een tweede set van praktische belemmeringen betreft het feit dat een grotere mobilisering van het vermogen opgebouwd in de eigen woning impliciet een verdere uitbreiding van het eigenwoningbezit veronderstelt. Uit verschillende studies valt echter af te leiden dat dit wellicht niet realistisch is: in landen waar het eigenwoningbezit bijna algemeen is (Zuid- en Oost-Europa) is dit vooral het gevolg van het bedoeld of onbedoeld ontbreken van alternatieve opties op de woningmarkt, en kan eigenwoningbezit veel minder worden geïnterpreteerd als een individuele *asset* die makkelijk te verzilveren valt. In meer uitgebreide verzorgingsstaten waar de woningmarkt wel meerdere segmenten kent (zoals Nederland, België of het Verenigd Koninkrijk), zien we dat eigenwoningbezit altijd buiten het bereik van een gedeelte van de bevolking blijft. Dynamieken zoals gezinsverdunning en gezinsontbinding, de geografische mobiliteit vereist door een flexibele arbeidsmarkt, maar ook de evolutie van de woningprijzen voor en na de economische crisis en de strengere regelgeving ten aanzien van hypotheekverstrekking (zowel door de overheid als door de banken) hebben er tevens voor gezorgd dat de toegang tot eigenwoningbezit voor jongere cohorten beperkter is geworden. Lage inkomens worden door de hoge prijzen steeds meer uitgesloten en jongere kopers lopen meer risico; een daling van de huizenprijzen ligt op de loer. Onderzoek van Forrest en Hirayama (2007) en Yates en Bradbury (2010) laat zien dat in het Verenigd Koninkrijk, Australië en Japan, landen waarin een neo-liberaal beleid wordt gevoerd en eigenwoningbezit centraal staat, jongeren steeds vaker de stap naar eigenwoningbezit uitstellen en dus op een steeds latere leeftijd beginnen met het opbouwen van woningwaarde. Ander recent onderzoek voor Australië toont aan dat een groter wordende groep jonge mensen op een bepaald moment in de levensloop – vaak na echtscheiding of werkloosheid – het eigendomssegment verlaat (Beer et al. 2011).

Een derde punt van aandacht is dat een sterke band tussen wonen en pensioenen impliceert dat meer *lage* inkomensgroepen, met een hogere (toekomstige)

nood aan bijkomend pensioen, vaker eigenaar worden. Hoewel de situatie in Nederland, ondermeer omwille van de Nationale Hypotheek Garantie, niet vergelijkbaar is met de situatie in de Verenigde Staten, zijn er redenen om aan te nemen dat lagere inkomens het moeilijker (zullen) hebben om ook daadwerkelijk woonwaarde op te bouwen. Ondanks de beperkingen die in de loop der tijd zijn opgelegd[9] is de *loan-to-value ratio* in Nederland (het bedrag dat mag worden ontleend in verhouding tot de waarde van de woning) nog steeds erg hoog (106 procent volgens de Gedragscode Hypothecaire Financieringen), terwijl vooral de lagere inkomens vaker gebruik maken van meer risicovolle hypotheekvormen (zoals de aflossingsvrije hypotheek en de beleggingshypotheek), waarbij het afzonderlijk gespaarde en terug te betalen kapitaal aan het einde van de looptijd afhankelijk is van ontwikkelingen op de financiële markten (Peters 2012). Hoewel verschillende factoren en maatschappelijke trends hebben bijgedragen tot de groei van het eigenwoningbezit in Nederland sinds de jaren 1990, heeft de liberalisering van de hypotheekmarkt hier een belangrijke rol in gespeeld (voor een overzicht zie Boelhouwer en Hoekstra 2009; Boelhouwer 2002; Vandevyvere en Zenthöfer 2012). Omdat nieuwe hypotheekproducten optimaal gebruik maken van de hypotheekrente-aftrek is de uitstaande hypotheekschuld in Nederland sterk gestegen tot 109 procent van het BBP. Hoewel de totale woningwaarde 199 procent van het BBP bedraagt, zijn veel huishoudens relatief kwetsbaar voor turbulentie op de financiële markten. Sinds de daling van de woningprijzen in 2008 is het aandeel (vooral jonge) huishoudens met een negatieve overwaarde – waarbij de uitstaande schuld groter is dan de waarde van de woning – toegenomen (Vandevyvere en Zenthöfer 2012). Het is dan ook onduidelijk in hoeverre eigenwoningbezit voor deze huishoudens als een *asset* valt te beschouwen.

Naast het eigenwoningbezit zijn ook de prijzen van woningen gestegen. Mensen hebben de waarde van hun huis zien stijgen en gezien het feit dat de hypotheekschuld gelijk blijft, stijgt het gemiddelde vermogen in de woning (Boelhouwer 2010). De winst op eigenwoningbezit is echter ongelijk verdeeld en versterkt ongelijkheden gecreëerd op de arbeidsmarkt (Burbidge 2000). Duurdere huizen in betere wijken leveren vaak meer op in termen van kapitaalwinst dan goedkopere woningen in de slechte wijken. Door het inzetten van de woning als pensioen zouden ongelijkheden in de woningmarkt weer doorwerken in ongelijkheden in pensioenvoorziening. McCarthy et al. (2001) wijzen er verder op dat lage inkomens vaker terecht komen in koopwoningen van slechte kwaliteit, met hoge kosten voor renovatie, onderhoud en nutsvoorzieningen. Als huishoudens niet in staat zijn deze kosten op te brengen, neemt de kwaliteit van de woning, en daarmee de woningwaarde, eerder af dan toe.

De periode waarin het huis is gekocht is een andere factor die ongelijkheden in kansen creëert op de woningmarkt. Mensen die voor 1992 in Nederland

hun huis hebben gekocht, konden profiteren van de toegenomen huizenprijzen die gedreven werden door de vele financieringsmogelijkheden, de fiscale aftrekbaarheid en de gelimiteerde bouw van goede woningen (Boelhouwer 2010). Daarentegen is het voor de jongere starters steeds moeilijker de toegenomen huizenprijzen en de daarmee samenhangende risico's op te brengen. In de komende jaren wordt een daling van de huizenprijzen verwacht, die vooral de jongere kopers een restschuld kan bezorgen.

Kemeny (1981) wijst er verder op dat de zogenaamde 'winsten' in woningwaarde fictief zijn zolang deze niet daadwerkelijk in kapitaal kunnen worden omgezet. Bovendien wordt de winst ten dele 'opgeslorpt' door de woningmarkt, omdat, wanneer huishoudens hun woning inruilen voor een nieuwe koopwoning, ook deze nieuwe koopwoning duurder zal zijn door de stijging van de woningprijzen. Het omzetten van woningwaarde in kapitaal op latere leeftijd gebeurt in Nederland vooral door het inruilen van een grotere koopwoning voor een kleinere, of door een woning te huren.[10] Dit laatste impliceert echter dat er goede, aangepaste en kwaliteitsvolle huurwoningen met een redelijke huur beschikbaar moeten zijn op de woningmarkt, wat echter in het gedrang kan komen als de balans tussen de verschillende woningmarktsegmenten in Nederland wijzigt in de toekomst.

Het is genoegzaam bekend dat door de manier waarop de hypotheekrenteaftrek is georganiseerd, hogere inkomensgroepen meer financieel voordeel krijgen dan lagere inkomensgroepen (zie bijv. Vandevyvere en Zenthöfer 2012). Hogere inkomens kunnen duurdere leningen krijgen en daardoor meer rente aftrekken tegen een hoger belastingtarief.

De eerder vermelde deregulering op de hypotheekmarkt, waardoor via nieuwe hypotheekvormen deze aftrek werd 'geoptimaliseerd', heeft er bovendien voor gezorgd dat, zowel direct als indirect via de stijging van de woningprijzen, de overheid één van de belangrijkste 'financierders' van het eigenwoningbezit is geworden. Boelhouwer en Hoekstra (2009) rapporteren dat de fiscale uitgaven ten voordele van woningeigenaren is gestegen van 3,8 miljard euro in 1995 tot 9,9 miljard euro in 2005, waarbij de uitgaven voor de hypotheekrente-aftrek opliepen tot 2,0 procent van het BBP. Publieke uitgaven voor de woontoeslag daarentegen bedroegen in 2005 slechts 1,8 miljard euro. In een recente studie van de OESO (OESO 2011) werd er tevens opgewezen dat in de laatste decennia de toegenomen overheidssteun voor het eigenwoningbezit zich in grote mate heeft vertaald in een stijging van de woningprijzen, en mee heeft bijgedragen tot een grote volatiliteit van woningprijzen.

Hoewel hogere woningprijzen niet noodzakelijk resulteren in een grotere woonlast voor individuele huishoudens, wordt vanuit verschillende hoeken

gewezen op de hoge maatschappelijke kosten die de huidige ondersteuning voor het eigenwoningbezit met zich meebrengt. Deze hoge kosten worden immers gefinancierd door alle belastingbetalers, waaronder ook een grote groep huurders – terwijl de baten ervan ongelijk verdeeld zijn. In zijn boek *The Myth of Homeownership* beargumenteerde Kemeny (1981) al dat vanuit het standpunt van de maatschappelijke kosten van het wonen – zowel voor huishoudens en voor de staat –, een grote en volwassen sociale huursector (waarbij een groot deel van de woningen schuldenvrij is) de goedkoopste woonvorm is. De belangrijkste kosten betreffen namelijk de historische constructiekosten en de kosten voor onderhoud. Woningeigenaren daarentegen verkopen en verkopen woningen tegen een steeds hogere prijs. De gepercipieerde kapitaalsaccumulatie die door eigenwoningbezit kan worden verkregen door de één, wordt echter betaald door degenen die tot de woningmarkt toetreden (en in Nederland dus ook door de overheid).

Ten slotte staan we nog even stil bij de mogelijke gevolgen van het gebruik van woonwaarde als pensioen voor de solidariteit tussen verschillende groepen in de samenleving. Verschillende auteurs wijzen erop dat een verdere 'financialisering' van de eigen woning mogelijk leidt tot gedrag dat de solidariteit tussen eigenaars en niet-eigenaars ondermijnt.

Volgens Schwartz en Seabrooke (2010) leiden verschillende woonstelsels tot andere dilemma's inzake herverdeling en sociale rechtvaardigheid, omdat de belangen van huurders en eigenaars zich anders uitkristalliseren, bijvoorbeeld via stemgedrag. Wanneer het eigenwoningbezit vooral als investering wordt beschouwd, zijn wooneigenaren meer gericht op het beschermen of verhogen van hun woningwaarde, en zijn ze vaker voorstander van een economisch beleid dat de nadruk legt op lagere belastingen (zodat ze hun inkomen naar eigen goeddunken kunnen investeren), lage interestvoeten (voordelig om te lenen) en hoge inflatie (dan stijgt ook de waarde van vastgoed sneller met de tijd, en daalt de waarde van de uitstaande schuld sneller). Niet-eigenaars daarentegen zien hun spaargeld beter beschermd in tijden van lage inflatie en hoge intrest (zie ook Willetts 2010). Eerder wezen we erop dat de kloof die zich in dergelijke woonstelsels voordoet – met name tussen oudere eigenaars en jongere huurders – zich mogelijk ook in Nederland aan het aftekenen is. Ook binnen de meer heterogene groep van woningeigenaars kunnen dergelijke effecten spelen, wanneer bijvoorbeeld de meer gegoeden (via belangengroepen of politieke partijen) hun woningwaarde beter kunnen beschermen dan de minder gegoeden. Opnieuw zien we dat de keuze voor een bepaald woonstelsel niet neutraal is ten opzichte van de verdelingseffecten.

10.4 CONCLUSIE

In dit essay gingen we, vertrekkende vanuit eerder wetenschappelijk en internationaal vergelijkend onderzoek, in op de mogelijke verdelingseffecten van een sterkere band tussen eigenwoningbezit en pensioenvoorzieningen. We stelden vast dat het potentiële gebruik van woonwaarde als aanvullend pensioen aan beperkingen gebonden is. Zo zijn zowel het eigenwoningbezit en de woonwaarde als werkgeverspensioenen ongelijk verdeeld: degenen met een duurder eigen huis zijn vaak ook degenen met het beste pensioen, en hebben geen behoefte aan aanvullend pensioen op basis van hun woning. Daarnaast stelt het uitbreiden van het eigenwoningbezit naar lagere inkomens – ten einde de woonwaarde in te zetten als pensioen – een aantal problemen, die vaak samenhangen met de onzekerheid en risico's die ontstaan wanneer eigenwoningbezit wordt gebruikt als investering, eerder dan als 'een dak boven je hoofd'. Zo wezen we ondermeer op de hoge schulden en maatschappelijke kosten waarmee de recente stijging van het eigenwoningbezit in Nederland werd gefinancierd. Bovendien is het onzeker hoe de opties van minder kapitaalkrachtige eigenaars er in een dergelijk woonstelsel zouden uitzien. Vanuit de literatuur komen we tot de hypothese dat de inzet van het eigenwoningbezit als aanvullende pensioenvoorziening allicht zou leiden tot meer sociale ongelijkheid tussen eigenaars en niet-eigenaars, en tussen meer gegoede en minder gegoede eigenaars. Hierbij komt mogelijk ook de solidariteit tussen sociale groepen in het gedrang. Verschillende mechanismen zorgen er dus voor dat de 'moderne' variant van *housing asset-based welfare* mogelijk een *contradictio in terminis* is.

Dankwoord
Dit onderzoek wordt ondersteund door de Nederlandse Organisatie voor Wetenchappelijk Onderzoek (NWO, subsidie nr. 400-09-450). EU-SILC data werden verkregen in het kader van contractnr. EU-SILC/2012/48.

NOTEN

1 De term '*asset-based welfare*' wordt toegeschreven aan Sherraden, die stelde dat uitkeringsafhankelijkheid kan worden vermeden door huishouden aan te moedigen zelf vermogen op te bouwen (Lowe 2011).

2 De hoge theoretische vervangingsratio's zoals berekend door de OESO (Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling) voor de Zuid-Europese landen verbergen echter een sterke polarisering, waarbij vooral de werknemers uit de zogenaamde kernsectoren van de primaire arbeidsmarkt (bijv. de grote industriële bedrijven), alsook de ambtenaren, van een zeer hoog pensioen genieten. Wie daarentegen geen of een onvolledig arbeidsverleden heeft, of zich in de minder gunstige sectoren van de arbeidsmarkt bevindt, geniet slechts een minimale uitkering. Empirische vervangingsratio's zijn dan ook eerder laag in Spanje, Portugal en Griekenland, doch niet in Italië (Dewilde en Raeymaeckers 2008).

3 Een negatief effect betekent in statistische termen dat de armoedekans afneemt.

4 Internationaal gezien is er sprake van een trend van zogenaamde '*defined-benefit*' naar '*defined-contribution*' pensioenen, waarbij in het laatste geval het uiteindelijk ontvangen pensioen sterker afhankelijk is van ontwikkelingen op de (financiële) markten (Ebbinghaus en Wiß 2011: 351).

5 Behalve indien anders aangegeven, maken we in dit essay gebruik van de conventies die gangbaar zijn in het Europese armoedeonderzoek: inkomens verwijzen naar (netto) beschikbare huishoudinkomens, gestandaardiseerd voor de omvang en samenstelling van huishoudens met behulp van de *modified* OESO-equivalentieschaal. Huishoudens met een gestandaardiseerd beschikbaar huishoudinkomen lager dan 60 procent van de mediaan in de bevolking, lopen het risico op inkomensarmoede.

6 Omdat in de EU-SILC data geen onderscheid wordt gemaakt tussen de private en sociale huurmarkt in Nederland, hebben we dit benaderd door huishoudens met een huur onder de sociale huurgrens als sociale huurder te beschouwen.

7 Boelhouwer en Hoekstra (2009) wijzen erop dat er ook in Nederland geen '*tenure neutrality*' is, omdat kopen voordeliger is voor hoge inkomens (omwille van de hypotheekrente-aftrek en het lager belasten van eigenwoningbezit in vergelijking met andere investeringen), terwijl huren voordelig is voor lage inkomens (omwille van de indirecte subsidiëring via lagere huren in de sociale huursector en de Woontoeslag). We kunnen echter wel stellen dat er in Nederland sprake is van een grotere '*tenure neutrality*' in vergelijking met België, waar de sociale huursector enkel toegankelijk is voor huishoudens met een laag inkomen, en waarbij het aanbod vele keren lager is dan de vraag.

8 Enkel voor eigenwoningbezitters, berekend als de geschatte huur per jaar in euro voor een vergelijkbare woning – met aftrek van hypotheekkosten.

9 Bijvoorbeeld de beperkingen inzake het gebruik van overwaarde tot investeringen in de woning zelf (Boelhouwer 2002) of de nieuwe Gedragscode Hypothecaire Financieringen die aanmaant tot een meer selectieve verstrekking van risicovolle

hypotheekvormen (Vandevyvere en Zenthöfer 2012).

10 In Nederland bestaat de mogelijkheid van equity release (omkeer- of opeethypotheek), sinds 2010 alleen onder zeer strenge voorwaarden, *www.afm.nl/nl/professionals/diensten/veelgestelde-vragen/hypotheken/leencapaciteit-explainsituaties.aspx*. Deze constructie houdt in dat men in het huis blijft wonen en een maandelijkse bedrag krijgt van de bank. De totale schuld wordt afbetaald na verkoop van de woning. Het gebruik van equity release is in Nederland en de meeste andere Europese landen zeer beperkt (Toussaint en Elsinga 2009).

LITERATUUR

Allen, J., J. Barlow, J. Leal, T. Maloutas en L. Padovani (2004) *Housing and welfare in southern Europe*, Oxford: Blackwell Publishing/RICS Foundation.

Angelini, V., A. Brugiavini en G. Weber (2011) 'Does downsizing of housing equity alleviate financial distress in old age?' in A. Börsch-Supan, M. Brandt, K. Hank en M. Schröder (red.) *The individual and the welfare state. Life histories in Europe*, Heidelberg: Springer.

Beer, A., D. Faulkner, C. Paris en T. Clower (2011) *Housing transitions through the life course*, Bristol: The Policy Press.

Boelhouwer, P. (2002) 'Trends in Dutch housing policy and the shifting position of the social rented sector', *Urban Studies* 39: 219-235.

Boelhouwer, P. en J. Hoekstra (2009) 'Towards a better balance on the Dutch housing market? Analysis and policy propositions', *International journal of housing policy* 9: 457-475.

Boelhouwer, P. (2010) 'Capital accumulation via homeownership: The case of the Netherlands', *European Journal of Housing Policy* 2: 167-181.

Burbidge, A. (2000) 'Capital gains, homeownership and economic inequality', *Housing Studies* 15: 259-280.

Castles, F.G. en M. Ferrera (1996) 'Home ownership and the welfare state: Is southern Europe different?', *South European Society and Politics* 1: 163-185.

Castles, F.G. (1998) 'The really big trade-off: Home ownership and the welfare state in the new world and the old', *Acta Politica* 33: 5-19.

Commissie Toekomstbestendigheid Aanvullende Pensioenregelingen (2010) *Een sterke tweede pijler. Naar een toekomstbestendig stelsel van aanvullende pensioenen.*

De Deken, J. (2011) 'Belgium' in B. Ebbinghaus (red.) *The varieties of pension governance. Pension privatization in Europe*, Oxford: Oxford University Press.

De Deken, J., N. Delfani en C. Dewilde (2012) 'Relation entre retraite et propriété immobilière depuis 1990', *Retraite et Société* 62: 35-57.

Delfani, N. (2012) *The use of housing wealth as a pension in different institutional settings*, Universiteit van Amsterdam: manuscript.

Dewilde, C. en P. Raeymaeckers (2008) 'The trade-off between home-ownership and pensions: Individual and institutional determinants of old-age poverty', *Ageing en Society* 28: 805-830.

Dewilde, C. en P. de Decker (2010) 'Home-ownership and asset-based welfare: The case of Belgium', *Journal of Housing and the Built Environment* 25: 243-262.

Dewilde, C. (2011) 'The interplay between economic inequality trends and housing regime changes in advanced welfare democracies: A new research agenda', *GINI Discussion Paper 18*, Amsterdam: AIAS.

Doling, J. en R. Ronald (2010a) 'Home ownership and asset-based welfare', *Journal of Housing and the Built Environment* 25: 165-173.

Doling, J. en R. Ronald (2010b) 'Property-based welfare and European home-owners:

How would housing perform as a pension?', *Journal of Housing and the Built Environment*: 227-241.
Doling, J. (2011) 'Housing and demographic change' in R. Ronald en M. Elsinga (red.) *Beyond home ownership. Housing, welfare and society*, London: Routledge.
Doling, J. en N. Horsewood (2011) 'Home ownership and pensions: Causality and the really big trade-off', *Housing, Theory and Society* 28: 166-182.
Ebbinghaus, B. en T. Wiß (2011) 'The governance and regulation of private pensions in Europe', blz. 351-383 in B. Ebbinghaus (red.) *The varieties of pension governance. Pension privatization in Europe*, Oxford: Oxford University Press.
Elsinga, M., A. Jones, D. Quilgars en J. Toussaint (2010) 'Households' perceptions on old age and housing equity. Combined report WP2', *DEMHOW - Project funded under the Socio-Economic Sciences and Humanities*.
Europese Commissie (2009) *2009 Ageing report. Economic and budgetary projections for the EU-27 member states (2008-2060)*, European Economy 2.
European Union Statistics on Income and Living Conditions (2012) *http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/microdata/eu_silc* (21 september).
Fahey, T., B. Nolan en B. Maître (2004) 'Housing expenditures and income poverty in EU Countries', *Journal of Social Policy* 33: 437-454.
Forrest, R. en Y. Hirayama (2009) 'The uneven impact of neoliberalism on housing opportunities', *International Journal of Urban and Regional Research* 33: 998–1013.
Goossens, L. (1983) 'Het sociaal huisvestingsbeleid in België. Een historisch-sociologische analyse van de woonproblematiek sinds 1830', *Tijdschrift voor Sociale Wetenschappen* 28: 83-110.
Hoekstra, J.S.C.M. en A.A. Reitsma (2002) *De zorg voor het wonen. Volkshuisvesting en verzorgingsstaat in Nederland en België*, Delft: Delft University Press.
Kemeny, J. (1981) *The myth of home ownership. Private versus public choices in housing tenure*, London: Routledge en Kegan Paul.
Kersbergen, K. van (1999) 'De weerstand van verzorgingsstaten tegen verandering', *Tijdschrift voor Sociologie* 20: 5-24.
Lowe, S. (2011) *The housing debate*, Bristol: The Policy Press.
Lowe, S.G., B.A. Searle en S.J. Smith (2011) 'From housing wealth to mortgage debt: The emergence of Britain's asset-shaped welfare state', *Social Policy and Society* 11: 105-116.
Mandic, S. (2010) 'The changing role of housing assets in post-socialist countries', *Journal of Housing and the Built Environment* 25: 213-226.
McCarthy, G., S. van Zand en W. Rohe (2001) 'The economic benefits and costs of homeownership. A critical assessment of the research', *Working Paper 01-02*, Research Institute for Housing America.
Norris, M. en P. Shiels (2007) 'Housing inequalities in an enlarged European union: Patterns, drivers, implications', *Journal of European Social Policy* 17: 65-76.
OESO (2011) 'Housing and the economy: Policies for renovation' in *Economic Policy Reforms 2011. Going for Growth*, Parijs: OESO.

OESO (2011) *www.oecd.org/statistics/* (20 september 2012).
Peters, J. (2012) *Effects of promoting homeownership for low-income households. The Dutch case in the 21st century*, Universiteit van Amsterdam: niet-gepubliceerde master thesis.
Pierson, P. (1996) 'The new politics of the welfare state', *World Politics* 48: 143-179.
Poggio, T. (2011) 'The housing pillar of the Mediterranean welfare regime. Relations between home ownership and other dimensions of welfare in Italy' in R. Ronald en M. Elsinga (red.) *Beyond home ownership. Housing, welfare and society*, London: Routledge.
Rowlingson, K. (2002) 'Private pension planning: The rhetoric of responsibility, the reality of insecurity', *Journal of Social Policy* 31: 623-642.
Schwartz, H. en L. Seabrooke (2008) 'Varieties of residential capitalism in the international political economy: Old welfare states and the new politics of housing', *Comparative European Politics* 6: 237-261.
Stephens, M. en S. Fitzpatrick (2007) 'Welfare regimes, housing systems and homelessness: How are they linked?', Brussels: FEANTSA.
Toussaint, J. en M. Elsinga (2009) 'Exploring 'housing asset-based welfare'. Can the UK be held up as an example for Europe?', *Housing Studies* 24: 669-692.
Vandevyvere, W. en A. Zenthöfer (2012) *The housing market in the Netherlands*, Brussel: Europese Commissie.
Van Schie, R., B. Donkers en B. Dellaert (2012) 'Savings adequacy uncertainty: Driver or obstacle to increased pension contributions?', *Journal of Economic Psychology* 33: 882-896.
WereldBank (1994) Averting the old-age crisis. policies to protect the old and promote growth, Oxford: Oxford University Press.
Whiteford, P. (1995) 'The use of replacement rates in international comparisons of benefit systems', *International Social Security Review* 48: 3-30.
Willetts, D. (2010) *The pinch. How the baby boomers took their children's future - and why they should give it back*, London: Atlantic Books.
Yates, J. en B. Bradbury (2010) 'Home ownership as a (crumbling) fourth pillar of social insurance in Australia', *Journal of Housing and the Built Environment* 25: 193-211.

OVER DE AUTEURS

Prof.dr. R.J.M. (Rob) Alessie is hoogleraar microeconometrie verbonden aan de Faculteit Economie en Bedrijfskunde van de Rijksuniversiteit Groningen. Daarvoor werkte hij tussen 1983 en 1998 in Tilburg en vervolgens als universitair hoofddocent aan de Vrije Universiteit te Amsterdam. Tussen 2003 en 2008 was hij als hoogleraar verbonden aan de Universiteit Utrecht. Alessie doet onderzoek naar de economische problemen van de vergrijzing. Namens Netspar coördineert hij het onderzoek binnen het volgende thema: 'Pensions, savings, and retirement decisions'.

Dr.ir. M. (Marnix) Amand is *assistant professor* (*tenure track*) aan de Universiteit van Lausanne (Zwitserland). Hij studeerde Management Science and Engineering aan Stanford University en economie aan Yale University, waar hij ook promoveerde. Hij werkte o.a. bij de Boston Consulting Group, het Ministerie van Financiën, het Centre d'Analyse Stratégique en tot 2012 als beleidseconoom bij De Nederlandsche Bank.

H. (Hans) de Boer MSc is beleidsmedewerker bij de directie Algemene Financiële en Economische Politiek op het Ministerie van Financiën in Den Haag. Hij heeft de Master internationale economie aan de Universiteit van Maastricht afgerond en was eerder werkzaam als docent op deze universiteit.

Dr. W. (Wendy) Asbeek Brusse is secretaris van de WRR en directeur van het bureau van de WRR. Zij werkte eerder als plaatsvervangend afdelingshoofd / senior beleidsadviseur bij de Directie Inburgering en Integratie van het ministerie van VROM. Van 1998 tot 2007 was ze als senior wetenschappelijk medewerker bij de WRR o.a. betrokken bij de totstandkoming van diverse WRR-adviezen over Europa. Asbeek Brusse promoveerde in 1991 aan het European University Institute in Florence. Zij was na haar promotie als docent verbonden aan de Universiteit Leiden en de Rijksuniversiteit Groningen.

J. (Jim) Been MSc is verbonden aan de Universiteit Leiden als medewerker/promovendus bij het onderzoeksprogramma Hervorming sociale zekerheid. Hij studeerde economie aan de Vrije Universiteit Amsterdam.

Prof. dr. A.L. (Lans) Bovenberg is hoogleraar economie aan de Universiteit van Tilburg en houdt zich daar vooral bezig met overheidsfinanciën, belastingen, pensioenen, vergrijzing, arbeidsmarkt en sociale zekerheid. Tevens is hij wetenschappelijk directeur van het onderzoeksinstituut Netspar. Professor Bovenberg studeerde van 1976 tot 1981 econometrie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Van 1981 tot 1984 studeerde hij aan de Amerikaanse

Universiteit van Californië - Berkeley, alwaar hij promoveerde. Na zijn promotieonderzoek bleef hij een tijd lang verbonden aan de Universiteit van Berkeley en was hij werkzaam bij het IMF.

Prof.dr. T. (Taco) Brandsen is hoogleraar Bestuurskunde in internationaal vergelijkend perspectief aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Hij onderzoekt hoe publieke dienstverlening vernieuwender kan worden, onder andere door grotere betrokkenheid van burgers en meer samenwerking tussen lokale instanties als gemeenten, woningcorporaties, scholen, zorg- en welzijnsinstellingen. Brandsen is projectleider van het Europese onderzoek 'Welfare Innovations in the Local Context' (www.wilcoproject.eu), een internationaal vergelijkend onderzoek naar de opkomst en verspreiding van innovaties binnen steden ter bestrijding van hardnekkige sociale problemen.

Prof.dr. C.L.J. (Koen) Caminada is hoogleraar empirische analyse van sociale en fiscale regelgeving aan de Universiteit Leiden. Hij verricht onderzoek naar de effecten van veranderingen in de socialezekerheidsregelingen en pensioenen voor verschillende sociaal-economische groepen en naar de economische aspecten van belastinghervormingen (in internationaal vergelijkend perspectief). Professor Caminada studeerde economie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en de Katholieke Universiteit Leuven. Hij promoveerde aan de Universiteit Leiden.

N. (Neda) Delfani MA is als promovendus en docent-assistent verbonden aan de Universiteit van Amsterdam. Daar bestudeert zij de rol van huisvesting, en in het bijzonder het eigen woningbezit als bron van inkomsten voor de oude dag in uiteenlopende verzorgingsstaten. Ook onderzoekt ze de relatie tussen de toename van het eigen woningbezit en armoede en ongelijkheid.

Dr. C.L. (Caroline) Dewilde is universitair docent sociologie aan de Tilburg School of Social and Behavioral Sciences van de Universiteit van Tilburg. Haar voornaamste onderzoeksinteresse is de dynamische studie van sociale ongelijkheid op verschillende niveaus van analyse, met speciale aandacht voor crossnationale verschillen als gevolg van culturele patronen, gezinsstructuren en institutionele regelingen. In 2011 ontving ze een ERC Startersbeurs in het kader van het HOWCOME-project. Dit beoogt het samenspel te onderzoeken tussen twee belangrijke maatschappelijke ontwikkelingen van de naoorlogse periode: de opwaartse trend in de economische ongelijkheid en veranderingen in de woningbouwregimes.

Prof.dr.ir. M.G. (Marja) Elsinga Marja Elsinga is hoogleraar volkshuisvesting en woningmarkt aan de Technische Universiteit Delft. Daarnaast is zij verbonden aan OTB Research Institute for the Built Environment (TU Delft), waar zij zich

bezighoudt met de onderzoeksthema's huisvestingssystemen en financiële en economische aspecten van het wonen. Elsinga studeerde woonecologie aan de Universiteit van Wageningen (1989), waar ze ook promoveerde. Ze was lid van de Raad van Commissarissen van de Maassluis woningbouwvereniging, lid van de raad van commissarissen van PWS woningcorporatie in Rotterdam en strategisch beleidsmedewerker bij Woondrecht woningcorporatie in Dordrecht. Ze is momenteel bestuurslid van de Nederlandse Woonbond.

Prof.dr. K.P.(Kees) Goudswaard is hoogleraar toegepaste economie en bijzonder hoogleraar sociale zekerheid aan de Universiteit Leiden. Hij is Lid van de Raad van Commissarissen van De Nederlandsche Bank. De heer Goudswaard studeerde economie aan de Vrije Universiteit Amsterdam, promoveerde aan de Universiteit Leiden en was 14 jaar Kroonlid van de SER. Als voorzitter van de door minister Donner benoemde Commissie Toekomstbestendigheid aanvullende pensioenregelingen heeft hij in 2010 het advies "Een sterke tweede pijler; naar een toekomstbestendig stelsel van aanvullende pensioenen" uitgebracht.

Dr. J.K. (Jan Kees) Helderman is universitair docent bij de sectie bestuurskunde en politicologie aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Hij studeerde ruimtelijke ordening aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Hij is lid van het Health Reform Evaluation Advisory Panel van het Britse Ministry of Health en coördinator van de European Health Policy Group, een internationaal netwerk van Europese en Noord Amerikaanse onderzoekers die de economische, politieke en institutionele ontwikkeling van de Europese gezondheidszorgsystemen bestuderen. Helderman is ook adviseur van overheidsinstanties en woningcorporaties op het gebied van het woonbeleid.

M.A.C. (Myrthe) de Jong MSc is beleidsmedewerker bij de directie Algemene Financiële en Economische Politiek op het Ministerie van Financiën in Den Haag. Zij heeft een Master algemene economie aan de Universiteit van Tilburg en een Master sociaal beleid aan de London School of Economics afgerond, en was eerder werkzaam bij de Inspectie der Rijksfinanciën op het Ministerie van Financiën.

Dr. A. (Adriaan) Kalwij heeft in 1992 de studie econometrie aan de Universiteit van Amsterdam afgerond en is in 1999 gepromoveerd aan de Universiteit van Tilburg. Hierna is hij onderzoeker geweest aan de Universiteit van Oxford, aan de Universiteit van Amsterdam en aan de Universiteit van Tilburg in het kader van de *Survey on Health Ageing and Retirement in Europe* (SHARE). Sinds 2005 is hij universitair docent bij Utrecht University School of Economics.

Dr. M.G. (Marike) Knoef werkt als senior onderzoeker bij de afdeling Kwantitatieve Analyse van CentERdata. Daarnaast is zij werkzaam aan de Universiteit Leiden in het onderzoeksprogramma 'Hervorming sociale zekerheid'. Zij studeerde

Econometrie aan de Universiteit van Tilburg en is in 2011 gepromoveerd op het proefschrift *Essays on Labor Force Participation, Aging, Income and Health*, waarin zij de verdeling van ouderen, de arbeidsparticipatie van vrouwen, mantelzorg, de gezondheidspositie van 55-plussers en sterfteverschillen naar inkomen onderzocht. Zij heeft onderzoek verricht voor diverse ministeries en bedrijven op het gebied van de arbeidsmarkt, inkomens, pensioenen en de sociale zekerheid.

Drs. D. (Diana) Monissen is sinds september 2009 voorzitter van de Raad van Bestuur van De Friesland Zorgverzekeraar. Ze was onder meer directeur-generaal curatieve zorg bij het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, lid van de Raad van Bestuur bij Agis Zorgverzekeringen, voorzitter van de Raad van Bestuur bij Mentrum en directeur Zorg bij Amicon. Zij studeerde pedagogiek en sociale wetenschappen (in het bijzonder Bestuurskunde) aan de radboud Universiteit Nijmegen.

Prof.dr. C.J. (Cor) van Montfort is bijzonder hoogleraar 'goed bestuur bij publiek-private arrangementen' aan de Universiteit van Tilburg. Daarnaast is hij research fellow bij de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringbeleid en projectleider bij de Algemene Rekenkamer. Hij heeft de afgelopen jaren veel onderzoek gedaan naar verzelfstandigingen, publiek ondernemerschap, goed bestuur, publieke verantwoording en toezicht.

Dr. A.J. (Arjan) Soede studeerde econometrie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Hij werkte vervolgens bij het ministerie van Financiën en het onderzoeksbureau Nyfer. In 2002 begon hij als senior onderzoeker bij het SCP, waar hij zich vooral bezighoudt met inkomensvraagstukken, armoede en pensioenen. Eind 2012 is hij aan de Rijksuniversiteit Groningen gepromoveerd op het proefschrift 'Tevreden met pensioen. Veranderende inkoens en behoften bij ouderen', Den Haag: SCP.

Dr. J. (Janneke) Toussaint is adviseur strategie bij de Autoriteit Financiële Markten (AFM). Zij studeerde psychologie aan de Rijksuniversiteit Groningen. Na haar studie werkte zij als junior onderzoeker bij OTB Research Institute for the Built Environment (TU Delft), waar ze ook promoveerde. Ze werkte mee aan twee international-vergelijkende onderzoeken naar de financiële afwegingen van eigenaar-bewoners ten aanzien van hun oude dag in acht EU-lidstaten.

Drs. G. (Gijs) van der Vlugt is beleidsmedewerker bij de directie Algemene Financiële en Economische Politiek op het Ministerie van Financiën in Den Haag. Hij studeerde economie en filosofie aan de Universiteit van Amsterdam. Daarnaast heeft hij onderzoek gedaan aan het Amsterdam Institute for International Development.

RAPPORTEN AAN DE REGERING

Eerste raadsperiode (1972-1977)

1 Europese Unie
2 Structuur van de Nederlandse economie
3 Energiebeleid
Gebundeld in één publicatie (1974)
4 Milieubeleid (1974)
5 Bevolkingsprognoses (1974)
6 De organisatie van het openbaar bestuur (1975)
7 Buitenlandse invloeden op Nederland: Internationale migratie (1976)
8 Buitenlandse invloeden op Nederland: Beschikbaarheid van wetenschappelijke en technische kennis (1976)
9 Commentaar op de Discussienota Sectorraden (1976)
10 Commentaar op de nota Contouren van een toekomstig onderwijsbestel (1976)
11 Overzicht externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)
12 Externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)
13 Maken wij er werk van? Verkenningen omtrent de verhouding tussen actieven en niet-actieven (1977)
14 Interne adviesorganen van de centrale overheid (1977)
15 De komende vijfentwintig jaar – Een toekomstverkenning voor Nederland (1977)
16 Over sociale ongelijkheid – Een beleidsgerichte probleemverkenning (1977)

Tweede raadsperiode (1978-1982)

17 Etnische minderheden (1979)
A. Rapport aan de Regering
B. Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid?
18 Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)
19 Beleidsgerichte toekomstverkenning
Deel 1: Een poging tot uitlokking (1980)
20 Democratie en geweld. Probleemanalyse naar aanleiding van de gebeurtenissen in Amsterdam op 30 april 1980
21 Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1981)
22 Herwaardering van welzijnsbeleid (1982)
23 Onder invloed van Duitsland. Een onderzoek naar gevoeligheid en kwetsbaarheid in de betrekkingen tussen Nederland en de Bondsrepubliek (1982)
24 Samenhangend mediabeleid (1982)

Derde raadsperiode (1983-1987)

25 Beleidsgerichte toekomstverkenning
Deel 2: Een verruiming van perspectief (1983)
26 Waarborgen voor zekerheid. Een nieuw stelsel van sociale zekerheid in hoofdlijnen (1985)
27 Basisvorming in het onderwijs (1986)
28 De onvoltooide Europese integratie (1986)
29 Ruimte voor groei. Kansen en bedreigingen voor de Nederlandse economie in de komende tien jaar (1987)

30 Op maat van het midden- en kleinbedrijf (1987)
Deel 1: Rapport aan de Regering
Deel 2: Pre-adviezen
31 Cultuur zonder grenzen (1987)
32 De financiering van de Europese Gemeenschap. Een interimrapport (1987)
33 Activerend arbeidsmarktbeleid (1987)
34 Overheid en toekomstonderzoek. Een inventarisatie (1988)

Vierde raadsperiode (1988-1992)

35 Rechtshandhaving (1988)
36 Allochtonenbeleid (1989)
37 Van de stad en de rand (1990)
38 Een werkend perspectief. Arbeidsparticipatie in de jaren '90 (1990)
39 Technologie en overheid (1990)
40 De onderwijsverzorging in de toekomst (1991)
41 Milieubeleid. Strategie, instrumenten en handhaafbaarheid (1992)
42 Grond voor keuzen. Vier perspectieven voor de landelijke gebieden in de Europese Gemeenschap (1992)
43 Ouderen voor ouderen. Demografische ontwikkelingen en beleid (1993)

Vijfde raadsperiode (1993-1997)

44 Duurzame risico's. Een blijvend gegeven (1994)
45 Belang en beleid. Naar een verantwoorde uitvoering van de werknemersverzekeringen (1994)
46 Besluiten over grote projecten (1994)
47 Hoger onderwijs in fasen (1995)
48 Stabiliteit en veiligheid in Europa. Het veranderende krachtenveld voor het buitenlands beleid (1995)
49 Orde in het binnenlands bestuur (1995)
50 Tweedeling in perspectief (1996)
51 Van verdelen naar verdienen. Afwegingen voor de sociale zekerheid in de 21e eeuw (1997)
52 Volksgezondheidszorg (1997)
53 Ruimtelijke-ontwikkelingspolitiek (1998)
54 Staat zonder land. Een verkenning van bestuurlijke gevolgen van informatie- en communicatietechnologie (1998)

Zesde raadsperiode (1998-2002)

55 Generatiebewust beleid (1999)
56 Het borgen van publiek belang (2000)
57 Doorgroei van arbeidsparticipatie (2000)
58 Ontwikkelingsbeleid en goed bestuur (2001)
59 Naar een Europabrede Unie (2001)
60 Nederland als immigratiesamenleving (2001)
61 Van oude en nieuwe kennis. De gevolgen van ict voor het kennisbeleid (2002)
62 Duurzame ontwikkeling. Bestuurlijke voorwaarden voor een mobiliserend beleid (2002)
63 De toekomst van de nationale rechtsstaat (2002)
64 Beslissen over biotechnologie (2003)

65 Slagvaardigheid in de Europabrede Unie (2003)
66 Nederland handelsland. Het perspectief van de transactiekosten (2003)
67 Naar nieuwe wegen in het milieubeleid (2003)

Zevende raadsperiode (2003-2007)

68 Waarden, normen en de last van het gedrag (2003)
69 De Europese Unie, Turkije en de islam (2004)
70 Bewijzen van goede dienstverlening (2004)
71 Focus op functies. Uitdagingen voor een toekomstbestendig mediabeleid (2005)
72 Vertrouwen in de buurt (2005)
73 Dynamiek in islamitisch activisme. Aanknopingspunten voor democratisering en mensenrechten (2006)
74 Klimaatstrategie – tussen ambitie en realisme (2006)
75 Lerende overheid. Een pleidooi voor probleemgerichte politiek (2006)
76 De verzorgingsstaat herwogen. Over verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden (2006)
77 Investeren in werkzekerheid (2007)
78 Europa in Nederland (2007)
79 Identificatie met Nederland (2007)
80 Innovatie vernieuwd. Opening in viervoud (2008)
81 Infrastructures. Time to Invest (2008)

Achtste raadsperiode (2008-2012)

82 Onzekere veiligheid. Verantwoordelijkheden rond fysieke veiligheid (2008)
83 Vertrouwen in de school. Over de uitval van 'overbelaste' jongeren (2009)
84 Minder pretentie, meer ambitie. Ontwikkelingshulp die verschil maakt (2010)
85 Aan het buitenland gehecht. Over verankering en strategie van Nederlands buitenlandbeleid (2010)
86 iOverheid (2010)
87 Publieke zaken in de marktsamenleving (2012)
88 Vertrouwen in burgers (2012)

Rapporten aan de Regering nrs. 1 t/m 67 en publicaties in de reeks *Voorstudies en achtergronden* zijn niet meer leverbaar. Alle studies van de WRR zijn beschikbaar via de website www.wrr.nl.
Rapporten aan de Regering nrs. 68 t/m 88 zijn verkrijgbaar in de boekhandel of via Amsterdam University Press, Herengracht 221, 1016 BG Amsterdam (www.aup.nl).

VERKENNINGEN

Zevende raadsperiode (2003-2007)

1 J. Pelkmans, M. Sie Dhian Ho en B. Limonard (red.) (2003) Nederland en de Europese grondwet
2 P.T. de Beer en C.J.M. Schuyt (red.) (2004) Bijdragen aan waarden en normen
3 G. van den Brink (2004) Schets van een beschavingsoffensief. Over normen, normaliteit en normalisatie in Nederland
4 E.R. Engelen en M. Sie Dhian Ho (red.) (2004) De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat
5 P.A. van der Duin, C.A. Hazeu, P. Rademaker en I.J. Schoonenboom (red.) (2004) Vijfentwintig jaar later. De Toekomstverkenning van de WRR uit 1977 als leerproces
6 H. Dijstelbloem, P.L. Meurs en E.K. Schrijvers (red.) (2004) Maatschappelijke dienstverlening. Een onderzoek naar vijf sectoren
7 W.B.H.J. van de Donk, D.W.J. Broeders en F.J.P. Hoefnagel (red.) (2005) Trends in het medialandschap. Vier verkenningen
8 G. Engbersen, E. Snel en A. Weltevrede (2005) Sociale herovering in Amsterdam en Rotterdam. Eén verhaal over twee wijken
9 D.J. Wolfson (2005) Transactie als bestuurlijke vernieuwing. Op zoek naar samenhang in beleid en uitvoering
10 Nasr Abu Zayd (2006) Reformation of Islamic Thought. A Critical Historical Analysis
11 J.M. Otto (2006) Sharia en nationaal recht. Rechtssystemen in moslimlanden tusssen traditie, politiek en rechtsstaat
12 P.L. Meurs, E.K. Schrijvers en G.H. de Vries (red.) (2006) Leren van de praktijk. Gebruik van lokale kennis en ervaring voor beleid
13 W.B.H.J. van de Donk, A.P. Jonkers en G.J. Kronjee (red.) (2006) Geloven in het publieke domein. Verkenningen van een dubbele transformatie
14 D. Scheele, J.J.M. Theeuwes, G.J.M. de Vries (red.) (2007) Arbeidsflexibiliteit en ontslagrecht
15 P.A.H. van Lieshout, M.S.S. van der Meij en J.C.I. de Pree (red.) (2007) Bouwstenen voor betrokken jeugdbeleid
16 J.J.C. Voorhoeve (2007) From War to the Rule of Law. Peace Building after Violent Conflicts
17 M. Grever en K. Ribbens (2007) Nationale identiteit en meervoudig verleden
18 B. Nooteboom and E. Stam (eds.) (2008) Micro-foundations for Innovation Policy
19 G. Arts, W. Dicke and L. Hancher (eds.) (2008) New Perspectives on Investments in Infrastructures

Achtste raadsperiode (2008-2012)

20 D. Scheele, R. van Gaalen en J. van Rooijen (2008) Werk en inkomsten na massaontslag: de zekerheid is niet van de baan
21 Monique Kremer, Peter van Lieshout and Robert Went (eds.) (2009) Doing Good or Doing Better. Development Policies in a Globalizing World
22 W.L. Tiemeijer, C.A. Thomas en H.M. Prast (red.) (2009) De menselijke beslisser. Over de psychologie van keuze en gedrag
23 Huub Dijstelbloem, Paul den Hoed, Jan Willem Holtslag en Steven Schouten (red.) (2010) Het gezicht van de publieke zaak. Openbaar bestuur onder ogen
24 M.B.A. van Asselt, A. Faas, F. van der Molen en S.A. Veenman (red.) (2010) Uit zicht. Toekomstverkennen met beleid
25 D. Broeders, C.M.K.C. Cuijpers en J.E.J. Prins (red.) (2011) De staat van informatie

Alle *Verkenningen* zijn verkrijgbaar in de boekhandel of via Amsterdam University Press, Herengracht 221, 1016 BG Amsterdam (www.aup.nl).

WEBPUBLICATIES

Zevende raadsperiode (2003-2007)

WP 01 Opvoeding, onderwijs en jeugdbeleid in het algemeen belang
WP 02 Ruimte voor goed bestuur: tussen prestatie, proces en principe
WP 03 Lessen uit corporate governance en maatschappelijk verantwoord ondernemen
WP 04 Regulering van het bestuur van maatschappelijke dienstverlening: eenheid in verscheidenheid
WP 05 Een schets van het Europese mediabeleid
WP 06 De regulering van media in internationaal perspectief
WP 07 Beleid inzake media, cultuur en kwaliteit: enkele overwegingen
WP 08 Geschiedenis van het Nederlands inhoudelijk mediabeleid
WP 09 Buurtinitiatieven en buurtbeleid in Nederland anno 2004: analyse van een veldonderzoek van 28 casussen
WP 10 Geestelijke gezondheid van adolescenten: een voorstudie
WP 11 De transitie naar volwassenheid en de rol van het overheidsbeleid: een vergelijking van institutionele arrangementen in Nederland, Zweden, Groot-Brittanië en Spanje
WP 12 Klassieke sharia en vernieuwing
WP 13 Sharia en nationaal recht in twaalf moslimlanden
WP 14 Climate strategy: Between ambition and realism
WP 15 The political economy of European integration in the polder: Asymmetrical supranational governance and the limits of legitimacy of Dutch eu policy-making
WP 16 Europe in law, law in Europe
WP 17 Faces of Europe: Searching for leadership in a new political style
WP 18 The psychology and economics of attitudes in the Netherlands
WP 19 Citizens and the legitimacy of the European Union
WP 20 No news is bad news! The role of the media and news framing in embedding Europe
WP 21 Actor paper subnational governments: Their role in bridging the gap between the eu and its citizens
WP 22 The Dutch third sector and the European Union: Connecting citizens to Brussels
WP 23 Europe in parliament: Towards targeted politicization
WP 24 Europe in the Netherlands: Political parties
WP 25 The eu Constitutional Treaty in the Netherlands: Could a better embedding have made a difference?
WP 26 How to solve the riddle of belated Euro contestation in the Netherlands?
WP 27 Connection, consumer, citizen: Liberalising the European Union gas market
WP 28 Dutch eu-policies with regard to legal migration – The directive on family reunification
WP 29 The accession of Turkey to the European Union: The political decision-making process on Turkey in The Netherlands
WP 30 The Habitats Directive: A case of contested Europeanization
WP 31 Encapsulating services in the 'polder': Processing the Bolkestein Directive in Dutch Politics
WP 32 Zorgen over de grens
WP 33 De casus Inburgering en Nationaliteitswetgeving: iconen van nationale identiteit
WP 34 In debat over Nederland

Achtste raadsperiode (2008-2012)

WP 35 Veel voorkomende criminaliteit
WP 36 Gevaarlijke stoffen
WP 37 ICT en internet
WP 38 Voedsel en geneesmiddelen
WP 39 Waterbeheer en waterveiligheid
WP 40 Verschuivende vensters: veranderingen in het institutionele landschap van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking
WP 41 Internationale publieke goederen: karakteristieken en typologie
WP 42 Het Nederlandse veiligheidsbeleid in een veranderende wereld
WP 43 Internationalisering en Europeanisering van strafrechtelijke rechtshandhaving in Nederland
WP 44 Praktijken van beleidsgerichte toekomstverkenning : een inventarisatie
WP 45 Het landelijk epd als blackbox: besluitvorming en opinies in kaart
WP 46 Happy Landings? Het biometrische paspoort als zwarte doos
WP 47 Over de rolverdeling tussen overheid en burger bij het beschermen van identiteit
WP 48 eCall Blackbox
WP 49 Blackbox-onderzoek veiligheidshuizen
WP 50 Goed opdrachtgeverschap jegens ICTU
WP 51 Het biometrische paspoort in Nederland: crash of zachte landing?
WP 52 De prijs van heupen en knieën
WP 53 Vitaal en bevlogen
WP 54 Procedures en problemen op de markt voor reïntegratiedienstverlening
WP 55 Securization in the Netherlands shaped by and shaping regulation
WP 56 Hallmarking Halal
WP 57 Markets and public values in healthcare
WP 58 Het buitenlandse beleid van middelgrote mogendheden
WP 59 'Location based privacy' in constellaties van publiek-private verantwoordelijkheid
WP 60 Landelijk overgewichtbeleid gespiegeld aan kennis uit de gedragswetenschappen
WP 61 Public interests in the implementation of the eu ets in the Netherlands: stakeholder perspectives
WP 62 Overheidstoezicht door de inspectie voor de gezondheidszorg
WP 63 Van maakbaar naar betekenisvol bestuur: een achtergrondstudie naar (keten) governance en (nieuw) publiek management en de gevolgen voor toezicht en evaluatie
WP 64 Sectorstudie toezicht hoger onderwijs
WP 65 Dertig jaar privatisering, verzelfstandiging en marktwerking
WP 66 Toezicht op ondernemingen in de chemische industrie
WP 67 Over hijgerigheid en lange adem. Een verkenning van de relatie tussen toezicht en media

WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID

Wonen, zorg en pensioenen

Betaalbare huisvesting, toegankelijke, kwalitatief goede zorg en een redelijk pensioen na een werkzaam leven zijn pijlers van de verzorgingsstaat waaraan Nederlanders grote waarde toekennen. Deze verworvenheden staan als gevolg van demografische, maatschappelijke en economische ontwikkelingen echter steeds meer onder druk. We staan aan de vooravond van ingrijpende hervormingen binnen de woningmarkt, de zorg en het pensioenstelsel. Tegelijkertijd circuleren er al geruime tijd plannen voor het 'ontschotten' en verbinden van deze afzonderlijke domeinen.

De bijdragen in deze bundel laten zien dat er al veel onderzoek wordt gedaan naar de toekomst van wonen, zorg en pensioenen. In de praktijk wordt bovendien op tal van plaatsen al geëxperimenteerd met vormen van innovatieve en intersectorale dienstverlening. Maar tevens wordt duidelijk dat er nog veel kennisvragen resteren. Met deze bundel wil de WRR bijdragen aan een geïnformeerd maatschappelijk debat over de toekomst van wonen, zorg en pensioenen.

9 789490 186050 >

ISBN 978 94 901 86 05 0