

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/108836>

Please be advised that this information was generated on 2017-12-06 and may be subject to change.

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

T. Brandsen, J.K. Helderma en C.J. van Montfort¹

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 waardevermindering 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 – inspeland 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 19^e 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 Helderma 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 (Helderma 2011).

7.3 STELSLS 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 financiële 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 Syntrus Achmea 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 mortgage) 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 buitenland⁷ 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 toekomst⁸). 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 waardevolle 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 vastgoed¹². 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, Welzijn 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 voornamelijk 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 stelselherzelingen 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 navolgende 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 stelselherzelingen 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 ver-
vlechting 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 gecompartmenteerde 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 wegglekt 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 eigendoms karakter 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 Helderma 2012). Hoewel woningcorporaties de eerst aangewezen 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 oorspronkelijk 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 Helderma 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 dilemma's 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 Verzilverhypothek 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 ontvangen 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 (Seniorrengensenschaft), zie: www.nieuweoudedag.nl/Zorgflorijnen.pdf.
- 8 www.pggm.nl/Images/20120626%20ofd.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.