

Groei-agenda prioriteit voor volgend kabinet

A.L. Bovenberg*

Samenvatting

Deze bijdrage begint met een diagnose van de problemen waarmee de Nederlandse economie mede als gevolg van de kredietcrisis en de Europese schuldencrisis geconfronteerd wordt. Jonge gezinnen en bedrijven betalen de prijs voor de problemen op de woningmarkt en in het bankwezen, terwijl gepensioneerden de problemen van het pensioenstelsel op hun bordje krijgen. Vervolgens formuleert het artikel een groei-agenda voor een volgend kabinet. Bij het stimuleren van de vraag leunt de groei-agenda op het mobiliseren van private vermogens in plaats van een expansief begrotingsbeleid. Verder richt de groei-agenda zich op structurele hervormingen in pensioenstelsel, arbeidsmarkt, woningmarkt en zorg.

Trefwoorden: groei-agenda, kredietcrisis, structurele hervormingen, pensioenstelsel, woningmarkt, gezondheidszorg, bankwezen, begrotingsbeleid, Europa, rekenrente, hypotheekrente-aftrek, bouwsparen, degressieve pensioenopbouw.

1 Inleiding

De financiële crisis en de daarop volgende Europese schulden- en bankencrisis heeft de Nederlandse economie zwaar getroffen. Met de problematiek van de woningmarkt, het bankwezen en het pensioenstelsel dreigen ook de overheidsfinanciën te worden meegetrokken. Om aan de Europese eisen te blijven voldoen lijken verdere lastenverzwaringen en ombuigingen onontkoombaar. Hierdoor komt de groei verder onder druk. De prioriteit voor een volgend kabinet dient daarom een groei-agenda te zijn. Deze groei-agenda kent twee componenten. In de eerste plaats een ambitieus beleid gericht op het stimuleren van de vraag en in de tweede plaats structurele hervormingen in het pensioenstelsel, woningmarkt, arbeidsmarkt en zorg. Het mes van deze agenda snijdt aan twee kanten, namelijk hogere groei en structureel gezondere overheidsfinanciën.

Deze bijdrage begint met een diagnose van de huidige situatie waarin de Nederlandse economie zich bevindt. Daarna wordt een aantal mogelijke beleidsmaatregelen besproken die gericht zijn op het versterken van de Nederlandse economie.

2 Diagnose

Anders dan begin jaren tachtig van de vorige eeuw is er nu geen sprake van overbesteding en een erosie van onze concurrentiekracht. Integendeel, de binnenlandse consumptie, als percentage van het nationale inkomen, staat op een historisch dieptepunt. De Nederlandse economie staat onder druk vanwege vier hoofdredenen.

Europese schuldencrisis

In de eerste plaats de Europese schuldencrisis. De combinatie van een verzwakt bankwezen en kwetsbare overheidsfinanciën in Zuid-Europa bedreigt de houdbaarheid van de euro en daarmee de financiële- en economische stabiliteit in Europa. Zuid-Europa zucht onder een *debt-overhang* en een gebrek aan vertrouwen van private beleggers. Een implosie van de Zuid-Europese euro-economieën kan binnen de euro alleen worden voorkomen doordat Noord-Europa via de publieke sector (waaronder de ECB)

risicodragend vermogen verstrekt aan Zuid-Europa. De grote onzekerheid over de politieke houdbaarheid van deze geldstromen, alsmede de mogelijkheden van Zuid-Europa om op korte termijn zonder deze overdrachten te kunnen leven binnen de euro, doen steeds meer twijfel reizen over de houdbaarheid van de euro. Daarmee keren valuta-risico's terug binnen Europa en brengen financiële instellingen kapitaal terug naar hun thuismarkten. Ook verkorten banken hun balansen, niet alleen om te voldoen aan hogere kapitaaleisen, maar ook om de grote risico's verbonden aan het uittreden van landen uit de euro te kunnen opvangen. Verder maken de grote onzekerheden over de toekomst van Europa beleggers en investeerders terughoudend. Ten slotte verlamt de schulden- en bankencrisis de economische activiteit in onze belangrijkste exportmarkten.

Bankwezen en credit crunch

In de tweede plaats zit Nederland met een erfenis van door fiscale arbitrage opgeblazen bankbalansen. Banken moeten steeds meer moeite doen om hun grote hypotheekportefeuille te herfinancieren omdat de waarde van het onderpand door de crisis op de woningmarkt onder druk staat en de nerveuze internationale kapitaalmarkten vraagtekens zetten bij de wijze waarop Nederlandse banken zich financieren. Dit maakt het voor banken moeilijker om kredieten te verschaffen aan bedrijven en huishoudens. Daar komt nog bij dat banken hun kapitaalbuffers moeten versterken en hun herfinancieringsrisico's moeten beperken. Banken zijn daarom bezig hun balansen te verkorten en op te schonen, wat nadelige consequenties heeft voor de kredietverlening. Dit treft de investeringen van het MKB en de werkgelegenheid in deze bedrijven. Verder is het voor starters op de woningmarkt moeilijker om hypotheek te verkrijgen omdat het voor banken duurder is lang krediet te verschaffen.

Overmatige schuldfinanciering op woningmarkt

Dit brengt ons bij de derde reden voor de zwakke vraag in de Nederlandse economie: de crisis op de woningmarkt. De belangrijkste oorzaak daarvan is dat na de kredietcrisis het financieringsmodel van de Nederlandse woningmarkt met hoge hypotheekschulden ten opzichte van de marktwaarde van de woning (de zogenaamde *loan-to-value (LTV) ratio*) niet langer houdbaar is. Burgers zijn daarom onzeker over de nieuwe spelregels. Door de erosie van het vertrouwen in de woningmarkt en de daarmee gepaard gaande daling van de woningprijzen staan vele jonge gezinnen nu 'onder water.' Dit verlamt een groot deel van de Nederlandse economie: gezinnen consumeren minder en kunnen moeilijk verhuizen.

Lage rekenrente

De laatste belangrijke factor achter de problemen van de Nederlandse economie betreft het kapitaalgedekte stelsel van de aanvullende pensioenen. Dit pensioenstelsel wordt getroffen door de lage rentestanden op Nederlands staatspapier die mede het gevolg zijn van de Europese schulden crisis. De daarmee gepaard gaande lagere dekkingsgraad leidt ertoe dat de uitkeringen aan gepensioneerden moeten worden gekort. Tegelijk herverdeelt de lage rente via het pensioenstelsel vermogen van oud naar jong.

3 Begrotingsbeleid

Gezien de lage rente op staatsschuld is de verleiding groot om de economie te stimuleren door een groter financieringstekort voor de overheid. Dit zou echter het vertrouwen van de nerveuze internationale kapitaalmarkten in de soliditeit van de Nederlandse overheid kunnen ondermijnen. De Europese schuldencrisis heeft laten zien hoe snel het sentiment op de financiële markten kan keren. De groei-agenda leunt dus niet op een expansief begrotingsbeleid, maar op het mobiliseren van de omvangrijke private vermogens in ons land.

Wat betreft het begrotingsbeleid adviseert de studiegroep begrotingsruimte het volgende kabinet om nog eens 20 miljard euro om te buigen bovenop de maatregelen die in het Lenteakkoord zijn afgesproken. De doelstelling van de studiegroep – structureel begrotingsevenwicht – kan worden onderschreven, maar er lijken minder kortetermijnombuigingen nodig dan 20 miljard euro. Het CPB geeft aan dat ombuigingen van 13 miljard euro voldoende zijn om aan de Europese begrotingseisen te voldoen. Daarbij is ook het houdbaarheidstekort van 7 miljard weggewerkt alsmede het structurele tekort dat het CPB in 2017 inschat op zo'n 9 miljard.¹

4 Europa

De groei-agenda begint met het oplossen van de Europese schuldencrisis en het vergroten van het vertrouwen in de manier waarop de eurozone wordt bestuurd.

Lange-termijnoplossing: voorkomen is beter dan genezen

Daarbij gaat het om een geloofwaardige Europese *governance* voor het voorkomen van een volgende crisis. Dit kan Noord-Europa overtuigen dat de overdrachten, die nodig zijn voor het oplossen van de huidige crisis, geen blijvend karakter krijgen.

Eurolanden zouden schuld onder de 60% van het BNP kunnen financieren met eurobonds. Daartegenover staat dan de verplichting om te voldoen aan de begrotingseisen van de Europese Commissie. Voldoen landen niet aan deze eisen dan moeten ze hun schuld zelf financieren op de kapitaalmarkt. Dat geldt in ieder geval ook voor de schuld boven de 60 % van het BNP.

De eurobonds kunnen door banken worden benut als risicovrije vermogenstitels, hebben een nul-weging bij de berekening van kapitaalbuffers en dienen als onderpand voor belening bij de ECB. Dit ligt anders voor nationale staatsobligaties. Deze obligaties zijn expliciet risicovol. Als een land een beroep doet op het ESM kan het ESM besluiten dat een land insolvabel is en dat de schulden van dit land deels afgeschreven moeten worden. De toezichthouders in de bankenunie dienen, vanwege de mogelijkheid dat nationale staatsschuld kan worden afgeschreven, er op toe te zien of banken zich onvoldoende diversificeren. Het mag niet meer zo zijn dat het afschrijven van nationale schuld banken in de problemen brengt. Op die manier wordt de *no-bail out clause* voor nationale schuld geloofwaardig. Dit vergroot de disciplinerende werking van de kapitaalmarkt; obligatiehouders gaan weinig kredietwaardige landen en financiële instellingen in een vroeger stadium disciplineren omdat de obligatiehouders zelf aansprakelijk zijn voor de risico's. Er is dan sprake van een dubbele begrotingsdiscipline: marktdiscipline voor nationale schuld en afdwingbare begrotingsdiscipline door de Europese Commissie.

¹ Zie: *Nadere analyse van houdbaarheidswinst en saldodoelstellingen voor de volgende kabinetsperiode*, CPB notitie, 19 juni 2012.

De eurolanden dienen ook meer bevoegdheden aan het ESM te delegeren. Het ESM moet als een soort Europees Monetair Fonds tijdelijke financiering kunnen verstrekken aan landen die zichzelf niet meer kunnen financieren op de kapitaalmarkt in ruil voor hervormingen en bezuinigen. Verder moet het ESM bij insolventie van landen de pijn eerlijk en efficiënt verdelen over crediteuren en debiteuren. Europa heeft een onafhankelijke scheidsrechter nodig die snel kan handelen als landen en financiële instellingen met liquiditeits- of solvabiliteitsproblemen kampen. Nu wordt de ECB als enige Europese speler die snel kan handelen met deze taken opgezet. Solvabiliteitsproblemen van landen en banken worden opgelost met liquiditeitssteun zonder dat politici voor deze overdrachten tussen landen expliciet verantwoording afleggen aan hun parlementen en zonder dat het ECB gemandateerd is om conditionaliteit op te leggen aan de betrokken landen.

Oplossen huidige schulden crisis

De politieke discussie gaat in ons land vooral over hoe we een volgende crisis kunnen vermijden, maar het meest urgent is nu een plan voor het opruimen van de overmatige publieke- en private schulden die de eurolanden in het verleden hebben laten ontstaan. Doordat Zuid-Europese banken zich vol hebben geladen met staatsschuld uit eigen land en Noord-Europese banken een grote *exposure* hebben op Zuid-Europa, dreigen banken en overheden elkaar mee te trekken als overheden of banken niet meer volledig aan hun verplichtingen kunnen voldoen. Door onvoldoende toezicht op overheden en banken in het verleden, kunnen nu niet alleen private partijen worden aangeslagen voor het wegnemen van de *debt overhang* op straffe van de implosie van het Europese en zelfs mondiale financiële stelsel. De Nederlandse overheidsfinanciën worden daarom niet alleen indirect geraakt door de lagere groei als gevolg van de *debt overhang*, maar ook doordat de Nederlandse belastingbetaler garant staat voor eurolanden die niet meer zelfstandig de kapitaalmarkt kunnen betreden.

Voor het behoud van de euro is het onvermijdelijk dat Noord-Europese belastingbetalers risicodragend vermogen verstrekken aan Zuid-Europa. Dit gebeurt nu vooral via de achterdeur van de balans van de ECB, maar het zou beter zijn dit te doen via de voordeur van een beter gekapitaliseerd ESM. Op die manier wordt het risicodragende kapitaal dat Noord-Europa verschaft democratisch gelegitimeerd. Verder is het beter mogelijk om voorwaarden op te leggen aan de landen die profiteren van het risicodragende kapitaal.

De grote uitruil tussen Noord-Europa en Zuid-Europa moet zijn dat Noord-Europa Zuid-Europa risicodragend kapitaal verschaft en dat Zuid-Europa in ruil daarvoor de maatregelen neemt die de kans op terugbetaling vergroten. Er is in feite sprake van tijdelijke euro-obligaties waarbij de Noord-Europese landen als risicodragers van Zuid-Europa meer te zeggen krijgen over het beleid van Zuid-Europa. De grote vraag is of de beide partijen een geloofwaardige *deal* kunnen sluiten in de afwezigheid van een sterk democratisch gelegitimeerd Europees centrum dat de partijen aan hun verplichtingen kan houden. Omdat de betrokken parlementen in de afzonderlijke landen uiteindelijk de baas blijven, is de vraag of de Noord-Europese parlementen voldoende vertrouwen hebben in de bereidheid van Zuid-Europese volken om orde op zaken te stellen. De toekomst van de euro hangt af van het antwoord op deze vraag.

Het is in ieder geval duidelijk dat de Nederlandse overheidsfinanciën linksom of rechtsom (d.w.z. bij het uiteenvallen van de euro, maar ook bij het behoud van de euro door het

verstrekken van risicodragend kapitaal aan Zuid-Europa) grote risico's loopt. Het grootste gevaar is dat het verdeelingsconflict tussen Noord- en Zuid-Europa over wie betaalt voor de ontstane problemen, de problemen verder vergroot. Een eroderend vertrouwen in één munt schaadt immers de economische activiteit en daarmee zowel de gezondheid van de overheidsfinanciën als de financiële sector.

5 Pensioenstelsel en rekenrente

Het pensioenstelsel wordt getroffen door de lage rentestanden als gevolg van de eurocrisis. Het huidige nominale pensioencontract stuurt sterk procyclisch en genereert perverse intergenerationele solidariteit. In goede tijden zijn nominale rentevoeten en dekkingsgraden hoog en worden veel middelen uitgedeeld aan gepensioneerden. In slechte tijden daarentegen zijn nominale risicovrije rentes laag en worden gepensioneerden gekort om de exploderende verplichtingen aan jongeren te kunnen dekken.

De nieuwe voorwaardelijke pensioencontracten uit het pensioenakkoord sturen gelukkig minder procyclisch. Dit is niet alleen omdat de tegenvallers bij lage dekkingsgraden over een langere periode worden uitgesmeerd, maar ook omdat de discontovoet minder sterk varieert. De discontovoet is namelijk niet langer risicovrij en nominaal, maar houdt rekening met inflatieverwachtingen en horizonafhankelijke risicopremies die de discontovoet meestal zullen stabiliseren. In een laagconjunctuur met lage nominale rentes is de inflatie-afslag immers meestal laag, terwijl de risico-opslag juist hoog is. In een hoogconjunctuur is het meestal net andersom. Zo voorkomt het nieuwe contract dat er in goede tijden en in perioden met hoge inflatieverwachtingen te veel wordt uitgekeerd aan ouderen en dat er in slechte, deflatoire tijden te veel moet worden gekort op de uitgekeerde pensioenen.

Ten behoeve van duurzame intergenerationele solidariteit dient de overheid snel helderheid te verschaffen over hoe de inflatieafslag en de horizonafhankelijke risico-opslag in de discontovoet voor het nieuwe contract worden bepaald. Vanwege het grote algemene belang van een legitiem pensioenstelsel dat bijdraagt aan een stabiele economie dient de overheid verder de overgang naar nieuwe pensioencontracten zo veel mogelijk te faciliteren. Zo kan worden voorkomen dat de Nederlandse economie de komende jaren verder belast wordt met forse kortingen in uitbetaalde pensioenen.

6 Beperken hypotheekrente-aftrek: starters ontzien

De Lentecoalitie zocht de beperking van de hypotheekschuld bij de nieuwe gevallen – een groep die het minste eigen vermogen heeft en die de woningmarkt weer op gang moet helpen. Door bestaande gevallen (*insiders*) direct mee te laten delen in de beperking van de hypotheekrente-aftrek door het geleidelijk verlagen van het maximale tarief waartegen hypotheekrente kan worden afgetrokken, worden starters (*outsiders*) en degenen die naar een betere woning verhuizen minder zwaar getroffen. Het verminderen van overmatige schuld – om het bankwezen meer lucht te geven – wordt immers niet alleen gezocht bij starters zonder veel eigen vermogen, maar ook bij bestaande gevallen die hun schulden kunnen verminderen door eigen geld te benutten voor aflossingen op hun hypotheek. Door de lastenverzwaring voor schuldfinanciering over een grotere groep te spreiden en niet te concentreren op een beperkte groep van starters is het bovendien beter mogelijk om de getroffen groep te compenseren door het generiek terugsluizen van de extra fiscale opbrengsten. Dit alles komt het herstel van de

woningmarkt ten goede. Door het maximale aftrektarief voor nieuwe én oude gevallen te beperken wordt de fiscale prikkel om de eigen woning met schuld in plaats van eigen vermogen te financieren bij de wortel aangepakt, namelijk bij het verschil tussen het fiscale aftrektarief en het tarief waartegen eigen geld wordt belast in Box 3.

Verder is er speciale aandacht nodig voor groepen die door dalende huizenprijzen met negatief eigen vermogen komen te zitten. Deze mensen zouden hun restschuld mee moeten kunnen financieren bij de aankoop van een nieuwe woning zodat ze kunnen verhuizen.

7 Duurzaam financieren van hypotheke

De structuur van het Nederlandse financiële stelsel is niet berekend op de financiering van de hoge nationale hypotheekschuld. Intransparante structuren met aanzienlijke mismatch- en herfinancieringsrisico's worden na de kredietcrisis afgestraft door beleggers die hoge risicopremies eisen en toezichthouders die hogere kapitaaleisen en liquiditeitsbuffers opleggen. Ons land dient de voorwaarden te creëren waaronder hypotheke duurzamer gefinancierd kunnen worden op de kapitaalmarkt via lange-termijn beleggers zoals pensioenfondsen, zodat de balansen van het bankwezen onder de kapitaal- en liquiditeitseisen van Basel 3 daarmee niet langer belast worden. Tegenover de *funding gap* van de banken staan de omvangrijke beschikbare lange-termijn middelen van pensioenfondsen en verzekeraars. Het door banken overdragen van hypotheke aan lange-termijn beleggers is een oplossing om dit lange geld te benutten voor hypotheke. Dat vraagt betere marktcoördinatie zodat banken en pensioenfondsen elkaar gemakkelijker kunnen vinden. Daarnaast zou serieus onderzocht moeten worden hoe we in Nederland naar Deens en Canadees voorbeeld een liquide, transparante markt voor hypothekeobligaties kunnen creëren. Op die manier kan Nederland binnenlandse- en buitenlandse beleggers interesseren om in ons land te investeren, met als gevolg lagere rentetarieven voor huiseigenaren en meer financieringsmiddelen voor het MKB. Verder profiteren pensioenfondsen van een ruimer aanbod van gestandaardiseerde, veilige en liquide obligaties.

Door hypothekeobligaties te gebruiken voor het waarderen van hun verplichtingen worden pensioenfondsen bovendien optimaal geprikkeld om te beleggen in Nederlandse hypothekeobligaties. Om pensioenfondsen te interesseren om te beleggen in hypotheke zouden ook hypothekevormen kunnen worden geïntroduceerd waarbij de maandlasten gebaseerd zijn op de Nederlandse inflatie. Zo ontstaat een reële rentetermijnstructuur waarmee de toezichthouder reële pensioenverplichtingen kan waarderen.

8 Bouwsparen

Na de kredietcrisis moet Nederland de woningmarkt solider gaan financieren. Daarom moet de woningmarkt geleidelijk leren leven met lagere initiële loan-to-value (LTV) ratio's. Maar waar halen starters het eigen geld vandaan om in hun eerste koopwoning te investeren? Nederlandse jongeren 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 ten behoeve van de aanschaf van een eigen woning. Als op 35-jarige

leeftijd nog geen woning is aangekocht, kunnen huishoudens het kapitaal doorstorten naar hun pensioen of het kapitaal op de geblokkeerde rekening laten staan om eventueel later een woning te kopen.

Het voorstel van het kabinet-Rutte om annuïtaire aflossing verplicht te stellen, om in aanmerking te komen voor hypotheekrenteaftrek, maakt een verdere flexibele inzet van de pensioenpremie eveneens wenselijk. Ook nadat een woning is aangekocht, zou de werknemer er voor moeten kunnen kiezen een deel van zijn pensioenopbouw in te zetten voor de aflossing van zijn hypotheek. Deze voorstellen voor eigenaar- bewoners resulteren in een verdergaande balansverkorting: besparingen via de woning (door het aflossen van de hypotheek) vervangen een deel van de pensioenbesparingen.

Nadeel van de voorstellen om een deel van de pensioenbesparingen te benutten voor het verwerven van vermogen in een eigen woning is dat de eigenaar-bewoners het vermogen dat is opgeslagen in hun woning te gelde kunnen maken door de woning te verkopen. 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. Als men de fiscale woonreserve eerder dan de pensioenleeftijd benut legt de fiscus een naheffing op voor de gedeelde belastingopbrengsten.

9 Naar degressieve pensioenopbouw

Meer maatwerk in pensioensparen, afhankelijk van de eigendomsverhouding van de pensioendeelnemer met zijn woning (huur versus koop), vraagt om hervormingen van het collectieve pensioenstelsel, namelijk 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. Jongeren bouwen dus meer kapitaal op voor de premie die zij inleggen en krijgen de beschikking over meer kapitaal voor de aanbetaling van hun woning. Degressieve opbouw is ook gewenst in het licht van andere maatschappelijke ontwikkelingen zoals de sterke groei van het aantal ZZP'ers.

Verder zorgt de overgang naar degressieve pensioenopbouw ervoor dat hooggeschoolden langer doorwerken en hun menselijk kapitaal beter wordt benut. Oudere werknemers - boven 45 jaar - bouwen in de laatste jaren van hun arbeidzame leven minder pensioen op onder degressieve opbouw dan onder doorsneeopbouw. Dit zorgt ervoor dat de pensioenleeftijd voor hogere middeninkomens in hetzelfde tempo gaat stijgen als de AOW-leeftijd die vooral relevant is voor lagere inkomens en die in het Lenteakkoord versneld is verhoogd. Door de overstap op degressieve opbouw wordt de overgang naar een hogere pensioenleeftijd voor hogere inkomens namelijk niet langer vertraagd vanwege de grote voorraad oude aanvullende pensioenrechten die de huidige 45-plussers nog onder de oude pensioenleeftijd hebben opgebouwd. 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.

10 Hogere participatie van oudere werknemers

Het volgende element in de groei-agenda is een hogere arbeidsparticipatie van oudere werknemers. Terwijl in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw de overheidsfinanciën weer gezond werden dankzij een hogere arbeidsparticipatie van vrouwen zal ons land het nu vooral moeten hebben van het langer doorwerken van ouderen. Langer doorwerken vraagt om hervormingen op de arbeidsmarkt gericht op werkzekerheid en duurzame inzetbaarheid. De gewenste hervormingsrichting is duidelijk: meer loon naar werk in plaats van naar leeftijd en meer investeren in inzetbaarheid. Verder moeten oudere werknemers minder afhankelijk van hun huidige werkgever worden en meer regie over hun loopbaan krijgen.

In dit verband kan de WW worden omgezet in een Werkverzekering (WV) gericht op het voorkomen van werkloosheid en snelle bemiddeling van werk naar werk. Individuele werkgevers krijgen een eigen risico: afhankelijk van de lengte van het dienstverband en het arbeidsverleden van de betrokken werknemer dienen werkgevers maximaal zes maanden loon door te betalen nadat ontslag is aangezegd. Om te voorkomen dat kleine bedrijven met te veel risico's worden geconfronteerd, kan worden overwogen om de loondoorbetaling bij ziekte voor deze bedrijven te verkorten van twee naar één jaar.

Daarnaast is hervorming van het ontslagrecht geboden. Het huidige stelsel ontmoedigt oudere werknemers om een andere werkkring te vinden omdat ze dan ontslagbescherming, die afhangt van de lengte van het dienstverband, verliezen. Door de ontslagvergoedingen te storten in een scholingsbudget worden de gelden overdraagbaar tussen banen. Daardoor kunnen werknemers die niet meer tevreden zijn over hun huidige werkkring zelf de regie nemen. Een ander voordeel van deze hervorming is dat hoger geschoolde werknemers meer risicodragend worden voor datgene waar ze zelf verantwoordelijk voor zijn: de eigen inzetbaarheid. Samen met een kortere loongerelateerde werkloosheidsuitkering versterkt dit de motivatie om de eigen inzetbaarheid op peil te houden. Lager geschoolde werknemers krijgen juist meer bescherming. Zij hebben vaak flexibele contracten, banen met een korte duur en worden meestal ontslagen zonder vergoeding via de CWI-route. Werkgevers hebben daardoor weinig prikkels om in deze werknemers te investeren. In het nieuwe systeem wordt de bescherming van werknemers minder afhankelijk van de contractvorm. Het grote verschil in bescherming tussen flexibele- en vaste contracten in Nederland wordt daarmee kleiner.

11 Gezondheidszorg

De grotere vitaliteit en gezondheid van de bevolking, die mede het gevolg is van betere gezondheidszorg, resulteert in een grotere verdien capaciteit van de beroepsbevolking. De zorg is dus een belangrijke producent van menselijk kapitaal. De reden waarom we toch vaak zo tobberig doen over de betaalbaarheid van de zorg, is dat de baten van betere zorg vooral privaat neerslaan, terwijl de kosten door de gemeenschap worden gedragen. Publieke armoede en private rijkdom zijn het gevolg.

Koesteren van menselijk kapitaal

Het beter benutten van menselijk kapitaal in het algemeen en langer doorwerken in het bijzonder zijn belangrijke instrumenten om de zorg betaalbaar te houden doordat de opbrengsten van de zorg ook aan de overheid toevloeien en de kosten voor een groot deel privaat kunnen worden gedragen. Door de pensioenleeftijd te koppelen aan de groeiende levensverwachting en mensen te stimuleren hun menselijk kapitaal langer in te zetten in de vorm van betaald werk verbreden we de belastingbasis. We genereren op die manier ook extra arbeidsaanbod voor arbeidsintensieve sectoren zoals de zorg en het onderwijs. Het beter ontwikkelen, koesteren en benutten van menselijk kapitaal maakt het verder beter mogelijk voor mensen om meer privaat vermogen op te bouwen tijdens het actieve leven en zo een groter deel van de ouderzorg zelf te financieren. Een jaar doorwerken levert al gauw 8 % meer aanvullend pensioen op waaruit ook meer ouderzorg kan worden gefinancierd.

Hogere eigen bijdragen

Hogere eigen bijdragen in de ZVW kunnen bijdragen aan meer gepast zorggebruik. Bij het ontwerpen van remgelden dient rekening gehouden te worden met de draagkracht van mensen. Ook in de ouderenzorg kan een groter beroep gedaan worden op private gelden. De uitdaging hier is om aanvullende pensioenen en de eigen woning meer te mobiliseren voor de financiering van de ouderenzorg. Op die manier doen ouderen een kleiner beroep op schaars gemeenschapsgeld. Verder krijgen ouderen meer regie over de manier waarop ze willen wonen en worden verzorgd. Door tegelijk 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.

Om te voorkomen dat mensen een beroep moeten doen op het publieke vangnet kunnen pensioenen uitbetaald worden in de vorm van een zorgpensioen dat meer geld uitbetaald als ADL's (*activities of daily living*) wegvallen. Het inkooprisico blijft voor de gepensioneerde, mede omdat de feitelijke behoefte aan welzijnsachtige voorzieningen moeilijk objectief is te verifiëren.

De overheid kan het opgebouwde vermogen in de eigen woning aanspreken door noodzakelijke zorg voor te financieren en de kosten later te verrekenen met de erfenis. De Ierse overheid doet dit nu al. Het nadeel van deze optie is dat de overheid beperkingen zal opleggen aan de hoeveelheid geld en de zorg die het zal willen voorfinancieren. Ouderen hebben door deze beperkende regels minder regie. Daarom is het beter dat mensen zelf de gelegenheid krijgen om het in hun woning opgebouwde vermogen te gelde te maken.

Het benutten van het in de woning opgeslagen vermogen voor pensioen vraagt om nieuwe, innovatieve oplossingen. Naast verhuizen naar een huurwoning zijn de mogelijkheden om de eigenwoning in te zetten als aanvulling op het pensioeninkomen momenteel beperkt tot de zogenaamde omkeer-hypotheek. Een alternatieve oplossing betreft een *sales-and-rent-back* constructie waarbij de eigen woning verkocht wordt met het recht diezelfde woning tijdens de rest van het leven te kunnen huren. De verkoopopbrengst kan vervolgens door het individu worden verzilverd in de vorm van een hoger pensioen.

12 Conclusies

Zowel Europa als Nederland staan op een kruispunt. De komende kabinetsperiode is van historisch belang. Het nieuwe kabinet moet zich inzetten voor het behoud van de euro. Dit vraagt om het genezen van Zuid-Europese economieën door een combinatie van financiering en discipline. Ook dienen meer bevoegdheden aan Europa te worden gedelegeerd op de terreinen van banktoezicht, een Europees Monetair Fonds en de macro-economische politiek (waaronder het begrotingsbeleid). Dit om toekomstige problemen te voorkomen. De Nederlandse economie vraagt om structurele hervormingen in het pensioenstelsel, de woningmarkt, de arbeidsmarkt en de gezondheidszorg. Deze hervormingen versterken de economie via zowel de vraagzijde als de aanbodzijde en dragen via meer groei-kracht bij aan de structurele gezondheid van onze openbare financiën.

A.L. Bovenberg

* Hoogleraar algemene economie Tilburg University en Netspar, Postbus 90153, 5000 LE Tilburg, Telefoonnummer 013 4662703