

Vergaderjaar 2003–2004

29 389

Vergrijzing en het integrale ouderenbeleid

Nr. 1

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSGEZONDHEID,
WELZIJN EN SPORT**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 december 2003

Hierbij bied ik u het Plan van Aanpak «Visie op vergrijzing en het integrale ouderenbeleid» aan. Het plan is in nauwe samenwerking met de betrokken departementen tot stand gekomen. De ministeries van Financiën, van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport hebben hierin een spilfunctie vervuld.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
C. I. J. M. Ross-van Dorp

PLAN VAN AANPAK

Visie op vergrijzing en het integrale ouderenbeleid

Den Haag, 5 december 2003

1. Inleiding

Voor u ligt het Plan van aanpak voor de Visienota Vergrijzing en het integrale ouderenbeleid. Deze Visienota is in de Troonrede van 2002 aan u toegezegd, en sluit aan op de werkzaamheden in de onlangs ingestelde Thema commissie Ouderenbeleid.

Alvorens in te gaan op de daadwerkelijke uitwerking van de nota zal in dit plan een kort overzicht worden gegeven van de achtergronden van het ouderenbeleid en de coördinerende functie daarin, en de betekenis van vergrijzing voor de samenleving en voor ouderen in het bijzonder. Vervolgens zal worden onderbouwd waarom een visie op vergrijzing en het integrale ouderenbeleid van belang is. Hiernavolgend zal de aanpak voor de opbouw van de Visienota uiteengezet worden.

2. Achtergrond

De bevordering van de zelfstandigheid en maatschappelijke participatie van ouderen is sinds de jaren zeventig het belangrijkste uitgangspunt van het ouderenbeleid van de Rijksoverheid. De reikwijdte van dit beleid is in de loop van de jaren toegenomen en bestrijkt ondertussen gezondheid, zorg, welzijn, wonen, mobiliteit, inkomen, arbeid, kennis en onderwijs (informatica) en leeftijdsdiscriminatie. Ook de doelgroep is ruim gedefinieerd: het kan gaan om de AOW/pensioengerechtigden vanaf 65 jaar, de leden van een ouderenbond (vanaf 50 jaar), of werknemers vanaf 45 jaar die gesteund en gestimuleerd moeten worden om zo lang en volledig mogelijk in het arbeidsproces te participeren. De context waarin beleid wordt ontwikkeld kenmerkte zich vooral door knelpunten.

In de jaren negentig ontstaat een politiek klimaat waarin hieraan tegenwicht wordt gegeven: in toenemende mate wordt aandacht besteed aan de positieve beeldvorming van de ouderen en ouderdom. Tevens krijgt de primaire eigen verantwoordelijkheid van de oudere zelf een prominenter plaats in het beleid.

Het ouderenbeleid wordt gecoördineerd door de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). Zij gaat na of de verschillende ministers en staatssecretarissen hun beleid voor ouderen op elkaar afstemmen, coördineert op knelpunten en fungeert als aanspreekpunt voor het kabinetbrede ouderenbeleid.

3. De betekenis van vergrijzing

De vergrijzing (een stijgende levensverwachting in combinatie met een afnemende bevolkingsgroei) neemt toe. Dit zal een grote en unieke verandering in de Nederlandse samenleving teweeg kunnen brengen. Het is voor het eerst in de geschiedenis dat zoveel mensen zo – goed – oud zullen worden.

Vanaf 2010 versnelt deze ontwikkeling en neemt in Nederland het aantal ouderen boven de 65 jaar sterk toe. In 2030 zullen naar verwachting ongeveer 4 miljoen mensen ouder dan 65 zijn, waarvan de helft ouder dan 75 jaar. Dit betekent dat dan bijna 25% van de bevolking pensioengerechtigd is naar de maatstaven van vandaag, tegen bijna 14% op dit moment. Het aantal kwetsbare zeer ouderen zal dan naar verwachting substantieel zijn toegenomen, evenals het aantal alleenstaande en allochtone ouderen. De groep ouderen zal bovendien vanuit een grote verscheidenheid aan levensstijlen grote verschillen in aanpalende behoeften en wensen laten

zien, mede als gevolg van de huidige individualisering. Bovendien zal het aantal economisch «actieven» afnemen ten opzichte van het aantal «niet-actieven», wat het economisch draagvlak en de solidariteit tussen de generaties onder druk kan zetten.

De betekenis van de vergrijzing zal zich in toenemende mate in de gehele Nederlandse samenleving manifesteren. De vergrijzing zal gevolgen hebben voor de betaalbaarheid van (basis) voorzieningen zoals de AOW, het pensioenstelsel, voor de zorg, voor de inrichting van de leefomgeving (hogere eisen aan nabijheid, bereikbaarheid en toegankelijkheid van voorzieningen), de mobiliteit (toegankelijkheid van het openbaar vervoer en toenemend gebruik van eigen vervoer), het welzijn (de subjectieve beleving van kwaliteit van leven en leefomgeving), de veiligheid («gated communities e.d.»), de draagkracht van de werkenden, enzovoort.

4. Het integrale ouderenbeleid

Het integrale ouderenbeleid beoogt de samenhang tussen de verschillende beleidssectoren te bevorderen, daar waar het de specifieke problematiek van ouderen (cumulatie van beperkingen als gevolg van een relatief hoge leeftijd) betreft. De coördinerend bewindspersoon voor het ouderenbeleid houdt bij het bevorderen van samenhang rekening met de gevolgen van maatschappelijke ontwikkelingen voor de positie van de oudere. Uitgangspunten voor het ouderenbeleid zijn dat (a) er alleen specifieke maatregelen genomen moeten worden als dat echt nodig is, (b) de eigen verantwoordelijkheid van ouderen voorop staat en de mogelijkheid om zelf invloed te blijven uitoefenen op hun leven en levensomstandigheden, (c) het beleid zo dicht mogelijk bij de mensen zelf moet worden uitgevoerd. Centraal staat de zelfstandigheid en de «empowerment» van de oudere. De noodzakelijke randvoorwaarden hiertoe zijn de toegankelijkheid tot de zorg, het vervoer, of de woning, (arbeids)participatie, een toereikend inkomen, geschikte huisvesting, en een goede gezondheid dan wel adequate zorgverlening.

Voor collectieve arrangementen vormen houdbare overheidsfinanciën de basis. Er wordt momenteel langs drie lijnen beleid gevoerd om deze soliditeit te handhaven, te weten (a) aflossing van de staatsschuld, (b) stimulering van de arbeidsparticipatie en (c) heroriëntatie op de collectieve arrangementen in het zorgstelsel. De arbeidsparticipatie van ouderen wordt gestimuleerd met maatregelen ten aanzien van VUT en prepensioen, ontslag- en sollicitatieregelingen. Voorts is de aanpak van de wachtlijstenproblematiek aangescherpt, wordt de AWBZ herzien en een nieuw dienstenstelsel in het kader van maatschappelijke zorg ontwikkeld. De bouwregelgeving is aangepast om de toegankelijkheid voor nieuwbouwwoningen te bevorderen en in het kader van ruimtelijke ordening wordt gewerkt aan levensloopbestendige wijken. De onlangs vastgestelde Beleidsagenda leven lang leren richt zich o.a. op de participatie van ouderen in de Nederlandse kennismaatschappij. (voor een vollediger overzicht van het huidige ouderenbeleid, zie bijlage 1).¹

5. De noodzaak van een visie op vergrijzing en het ouderenbeleid

De overheid houdt zich intensief met de vergrijzingsproblematiek op de diverse beleidsterreinen bezig. Dit heeft vooral betrekking op de betaalbaarheid en houdbaarheid van het sociale zekerheidssysteem (AOW, pensioenen en (zorg)voorzieningen (AWBZ), woningvoorraad). Onverlet de noodzaak van deze maatregelen en voorstellen heeft de teneur van het huidige beleid en de discussies daarover twee belangrijke schaduwzijdes: ten eerste roept het een negatief beeld op over ouderen en ouderdom, en ten tweede geeft de huidige focus op de collectieve regelingen – onterecht – de indruk dat de vergrijzing vooral een zaak van de overheid is. Meer gerichte aandacht voor de sociaal-culturele en sociaal-economische

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

kant van de vergrijzing zou de discussie op het spoor kunnen zetten van positieve dimensies die de vergrijzing ook in zich draagt. De bezinning op de aard van de verzorgingsstaat is zo'n dimensie. Dit concept werd vlak na de Tweede Wereldoorlog ingevoerd en als volgt gedefinieerd: «De gemeenschap, georganiseerd in de staat, is aansprakelijk voor de sociale zekerheid en vrijwaring tegen gebrek van al haar leden, op voorwaarde dat deze leden zelf het redelijke doen om zich die sociale zekerheid en vrijwaring tegen gebrek te verschaffen.» Het is in 2003 de vraag of de leden van de gemeenschap nog wel zelf het redelijke doen, én of het stelsel daartoe ook nog wel uitdaagt. De invalshoek «vergrijzing» zou aan deze discussie een nieuwe impuls kunnen geven in de zin van actieve ouderdom en de economische bijdrage die ouderen aan de samenleving kunnen geven. Een andere dimensie is de levensstijl van (toekomstige) ouderen. Veel ouderen zullen steeds mondiger en kritischer zijn, opkomen voor hun belangen en hun stempel drukken op de samenleving. Deze vitaliteit, die gepaard gaat met levenservaring, kan de samenleving ook in economische zin goed van pas komen. Het zal ook gevolgen hebben voor de definitie van «de oudere». De verschillen in inkomen en wensen tussen 65 plussers zullen naar verwachting meer gaan toenemen dan voor de rest van de bevolking.

Overigens moet in dit verband worden opgemerkt dat het vermijden van onnodig negatieve beelden over ouderen en ouderdom niet zal mogen ontaarden in het ontkennen van knelpunten. Bepaalde groepen ouderen blijven relatief kwetsbaar in de samenleving als gevolg van afkomst uit een andere niet-Westerse cultuur, de afhankelijkheid van – informele – zorg, een zeer hoge leeftijd enzovoort, waardoor een cumulatieve aan problemen ontstaat. Het sociaal isolement dat hiervan het gevolg kan zijn, of armoede, verdient evenzeer de aandacht. Preventie, sociale «inluiting», de stimulering van vrijwilligerswerk en flexibilisering in het beleid (maatwerk) kunnen deze kwetsbaarheid verminderen.

Daarnaast is de rol-, taak en verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en andere (veld) partijen én individuele burgers een bijzonder punt van aandacht. De vergrijzing dringt door tot in alle geledingen van de samenleving en zal dan ook vanuit een gezamenlijke verantwoordelijkheid moeten worden geadresseerd.

6. Doelstellingen van de nota

De Visie nota richt zich op de volgende doelstellingen. (1) Inzicht in de effecten van de vergrijzing en de daaruit voortvloeiende beleidsontwikkelingen voor de korte en de lange termijn op de positie van de oudere; (2) Een beleidskader dat de betekenis van de vergrijzing vertaalt naar het ouderenbeleid, en de positie van ouderen in de samenleving als uitgangspunt heeft; (3) Ontwikkelen van een discussieforum over vergrijzing en de positieve bijdrage van ouderen aan de samenleving; (4) Herijking van de coördinatie van het ouderenbeleid.

7. Aanpak

In de Visie nota zal prioriteit worden gegeven aan de volgende beleids-thema's: (1) het financieel-economisch draagvlak voor de vergrijzing en de houdbaarheid van de overheidsfinanciën, (2) de bevordering van de arbeidsparticipatie en de groeiende behoefte aan arbeidsintensieve dienstverlening in de zorgsector (3) het woningbouwbeleid in relatie tot vergrijzing, (4) de collectieve arrangementen die in het kader van de verzorgingsstaat zijn ontwikkeld, tegenover de toenemende vraag naar beleid op maat en (5) de sociaal-culturele ontwikkelingen in de samenleving, waaronder veiligheid en de problematiek van het toenemend aantal allochtone ouderen (met name toegespitst op de positieve maatschappelijke rol van ouderen in de samenleving).

Hiertoe zal allereerst op basis van reeds beschikbare gegevens een breed, globaal beeld van de Nederlandse samenleving en de positie van ouderen in 2030 worden geschetst. Vervolgens zullen deze cijfers (facts & figures) worden ingekleurd met trends. Er zal gedifferentieerd met de beschikbare gegevens worden omgegaan, via een tijdsbalk waarbij op bepaalde thema's wellicht verstrekkender uitspraken zijn te doen (zoals demografische gegevens) dan op andere (woningvoorraad, zorgvraag).

De vijf «ingekleurde» thema's zullen vervolgens worden uitgewerkt langs drie invalshoeken.

1. Dilemma's; om recht te doen aan de complexiteit van de problematiek van vergrijzing, en om een breed beleidsperspectief te creëren in ontwikkelingen die zich niet laten voorspellen. Hierin zal worden uitgewerkt tegen welke dilemma's de overheid zal oplopen als het aantal ouderen toeneemt en vraagstukken in belang toenemen, veranderen of zich verplaatsen naar nieuwe «doelgroepen». Te denken valt aan dilemma's als de keuze tussen zelfverwerkelijking van de individuele burger en de noodzaak van sociale samenhang, de keuze tussen kwaliteit van leven en de voortschrijdende medische technologie en zorgcapaciteiten, de belangen van gepensioneerden en de economisch actieven enzovoort.
2. Internationaal; de vergrijzing in Nederland doet zich relatief later voor dan in de rest van Europa. Er kan dan ook lering worden getrokken de ontwikkelingen en aanpak in ons omringende landen die al «verder» zijn, zoals Zweden, Oostenrijk, het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Frankrijk (maar ook Japan). Daarnaast zal de discussie in internationale gremia worden gevolgd, zowel voor wat betreft het uitdenken van concepten als «waardering van de ouderdom» en «active ageing» (in VN en WHO kader) als in meer sturende Europese regelgeving (doelstellingen ter verhoging van de arbeidsparticipatie bijvoorbeeld (Lissabon; Stockholm)).
3. Civil society. De vergrijzing werkt door in alle aspecten van de samenleving. Het maatschappelijk middenveld, het bedrijfsleven en de burger zelf zijn hierin evenzeer betrokken als de rijksoverheid. Heroriëntatie op de opvattingen over de rol, taak en verantwoordelijkheid van de overheid zal ook effect hebben op de andere betrokken partijen. Er wordt uitgegaan van de eigen verantwoordelijkheid van de – oudere – burger, maar daarnaast zal bezien moeten worden welke randvoorwaarden hiertoe moeten worden gecreëerd en welke partijen in de maatschappij daar het beste toe in staat zijn.

In deze aanpak zal de dichotomie individu-gemeenschap als rode draad fungeren. In het huidige mensbeeld ligt het accent vooral op individuele maximale ontplooiing. Het besef van afhankelijkheid lijkt niet of nauwelijks aan de orde te zijn, terwijl het bewustzijn van de onderlinge afhankelijkheid, zowel de eigen afhankelijkheid als die van anderen, één van de grondslagen van de samenleving is. De kernvraag is hoe het individu en de gemeenschap zich tot elkaar gaan verhouden als ouderen (met hun levenservaring, hun relatief groter bewustzijn van de eindigheid van het bestaan, en toenemende afhankelijkheid (van pensioenen, zorg, leefomgeving etc.)) een toenemend deel van de Nederlandse bevolking uitmaken. Anders geformuleerd: de betekenis van individuele ontplooiing in relatie tot het vermogen om «iets te betekenen» voor anderen.

8. Focus

De focus van de Visienota zal liggen op de positieve bijdrage van ouderen aan de samenleving en de rol, taak en verantwoordelijkheid van de overheid hierin.

9. Inzet van beschikbare kennis en expertise

Er zal een selectie worden gemaakt uit de grote hoeveelheid aan en diversiteit van beschikbare kennis en expertise. Beleidsnota's die als basis voor de Visienota ingezet zullen worden zijn o.a. de Verkenning Levensloop – Beleidsopties voor leren, werken, zorgen en wonen (2002) en de nationale actieplannen pensioen en werkgelegenheid van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). De brief aan de Tweede Kamer over vergrijzing: «Investeren voor de toekomst», «de kwantitatieve opgave voor wonen, zorg en welzijn» van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) zal eveneens worden ingezet. De discussies binnen VWS over de toekomst van de AWBZ en de maatschappelijke dienstverlening zullen ook bij de visie ontwikkeling worden betrokken. Expertise zal worden gezocht bij de diverse planbureaus en onderzoeksinstituten. Zie hiertoe bijlage 3.¹

De kennis, ervaring en specifieke belangen van veldpartijen (vakbonden, werkgeversorganisaties, ouderenbonden, koepelorganisaties van aanbieders van zorg- en welzijnsdiensten, zorgkantoren, zorgverzekeraars, woningbouwcorporaties etc.) zal eveneens worden ingezet in de ontwikkeling van de nota, voornamelijk via informatieve gesprekken en inspraakrondes. Kennis, ervaring en vernieuwende ideeën van individuele burgers zullen eveneens waar mogelijk worden vergaard (o.a. via werkbezoeken) en op gepaste wijze in de nota worden geïncorporeerd.

10. Communicatie

Communicatie is een belangrijke component in de Visienota. Daarbij gaat het om de uitwerking van zinvolle communicatie met «de burger» en met de betrokken veldpartijen om zoveel mogelijk recht te doen aan wat er in de samenleving leeft, zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de eigen verantwoordelijkheid van de overheid hierin: de balans tussen kwaliteit en houdbaarheid is een belangrijk aandachtspunt.

De contacten met «de burger» zullen worden gelegd in een apart communicatietraject én via het reguliere programma van de betrokken bewindslieden: positieve beeldvorming van de oudere zal daarin een overheersend element zijn. Verder wordt ten behoeve van de invulling van de nota gedacht aan het organiseren van een aantal werkbezoeken voor de meest betrokken bewindspersonen.

De bestaande contacten met belangenorganisaties zullen zo effectief mogelijk worden benut en aan het eind van het ontwikkeltraject van de nota zullen de organisaties speciaal worden geconsulteerd.

Daarnaast zal een communicatieplan worden ontwikkeld voor de communicatie van de visie zelf nadat deze aan de Tweede Kamer is toegestuurd.

11. Proces

Er wordt naar gestreefd om de Visienota in het najaar van 2004 af te ronden. Het ministerie van VWS coördineert, in nauwe samenwerking met de ministeries van VROM, Financiën en SZW. Via de Interdepartementale Stuurgroep Ouderen (ISO) zullen ook de andere betrokken departementen worden geconsulteerd (bijlage 3)¹. Op de vijf thema's en langs de invalshoeken zal via workshops en Rondetafel conferenties zorg worden gedragen voor de inbreng van kennis en expertise. Dit zal resulteren in een eerste concept, waarna vertegenwoordigers uit diverse geledingen van de samenleving worden gevraagd hierop hun reactie te geven. Vervolgens zal een bijgewerkt concept aan belangengroeperingen kan worden voorgelegd, voordat het op kabinetsniveau wordt vastgesteld. Hierna zullen een aantal, nog nader te bepalen adviesorganen worden geraadpleegd, waarna de visie waarschijnlijk in het najaar van 2004 aan

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

de Tweede Kamer zal worden aangeboden.(voor een schematisch overzicht zie bijlage 4)¹.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.