

Het rimpeleffect

Tijd voor een samenlevingsbrede
en samenlevingsgerichte
benadering van veroudering



Het rimpeleffect

Tijd voor een samenlevingsbrede en samenlevingsgerichte benadering
van veroudering

De Raad voor Volksgezondheid & Samenleving
Inspireert en adviseert over hoe we morgen kunnen
leven & zorgen.

Samenstelling Raad

Jet Bussemaker, voorzitter
Pieter Barnhoorn
Godfried Bogaerts
Erik Dannenberg
Cathelijne Dortmans
Joris van Eijck
Hafez Ismaili M'hamdi
Ageeth Ouwehand
Floortje Scheepers
Martijn van der Steen
Robert Vonk, waarnemend algemeen-secretaris/directeur

Raad voor Volksgezondheid & Samenleving

Bezuidenhoutseweg 30
Postbus 19404
2500 CK Den Haag
T +31 (0)70 340 5060
mail@raadrvs.nl
www.raadrvs.nl

Publicatie 2025-3

ISBN:
978-90-5732-345-4
© Raad voor Volksgezondheid en Samenleving
Den Haag, 2025

De inhoud van deze publicatie mag (gedeeltelijk)
worden gebruikt en overgenomen voor niet
commerciële doeleinden. De inhoud mag daarbij
niet veranderen. Citaten moeten altijd aangegeven
zijn, bij voorkeur als: Raad voor Volksgezondheid
& Samenleving (2025), Titel rapport, RVS-
publicatienummer, Den Haag: rvs

U kunt deze publicatie ook downloaden via onze
website ➔ www.raadrvs.nl

Inhoudsopgave

Voorwoord	6
1 De verouderende samenleving is een <i>samenlevingsvraagstuk</i>	7
2 Wat er in ieder geval te doen staat	11
3 Beleid staat op cruciale punten op gespannen voet met elkaar	15
4 Oorzaken voor het ontbreken van samenhangend beleid	21
5 Anders kijken, anders aanpakken, anders sturen	24
Totstandkoming van dit advies	30
Literatuurlijst / bronnen	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
Vorbereiding	41

Voorwoord

Toen mijn ouders een zekere leeftijd hadden bereikt en ik verantwoordelijk bewindspersoon voor ouderenzorg werd, bijna 20 jaar geleden, bracht ik een van mijn eerste beleidslessen aan hen over. Het was dringend noodzakelijk dat ze hun huis met opstapjes, trappen en obstakels zouden inruilen voor een gelijkvloerse levensloopbestendige woning. Daar zouden ze, indien nodig, ook zorg kunnen krijgen, vertelde ik ze. Ze weigerden. En kregen gelijk. Toen ze snel achter elkaar zorg en ondersteuning nodig hadden deed de hele buurt mee. De generatie net onder hen kwam eten brengen en nam ze mee uit voor een wandelingetje. Maar ook de buurjongen kwam langs: hij was geïnteresseerd in de ervaringen van mijn vader met de oorlog in voormalig Nederlands-Indië. Voor jongere buurvrouwen was mijn moeder een luisterend oor en steunpilaar. Ik was vergeten dat ouder worden aan veel meer terreinen raakt dan alleen zorg. En ik had onderschat hoezeer vergrijzing alle generaties raakt. Mijn blikvernuwing leidde ertoe dat ik veel mogelijkheden voor samenleven met ouderen over het hoofd zag.

Diezelfde blikvernuwing zien we in beleid, praktijk en uitvoering. We denken te veel in termen van domeinen, problemen en doelgroepen. Breder en verder kijken brengt andere perspectieven in beeld; nieuwe kansen ontstaan en meer duurzame oplossingsrichtingen komen in zicht.

Als Raad begonnen we onze zoektocht bij een inventarisatie over alles dat we al weten. Wat konden wij nog toevoegen aan alle kennis die er is? Aan de ondertussen bekende oproepen om fundamentele keuzes te maken en de consequenties van een verouderende samenleving in beleid mee te nemen? Misschien een antwoord op de vraag waarom het maar niet lukt, ondanks al die inzichten, om opvolging te geven aan wenselijke en noodzakelijke initiatieven.

We concluderen dat goed bedoelde en logische uitgangspunten ons ook in de weg kunnen zitten. Zo klinkt het logisch om 'integraal ouderenbeleid' te voeren. Maar wat is nu precies integraal? Wie en hoe bepalen we de richting daarvan? Wij pleiten voor een benadering waarin we de verouderende samenleving niet meer zien als een (integraal) vraagstuk omtrent ouderen, maar als verandering van de hele samenleving. Dat maakt het in sommige opzichten complexer, maar biedt ook meer perspectief op nieuwe, hoopvolle manieren om vorm te geven aan de rijkdom die veroudering ons biedt. De rijkdom die kan ontstaan wanneer meer mensen en partijen kunnen instappen, met hun eigen potentieel, om allen hun steentje bij te dragen aan de veroudering van de samenleving.

Met de wijsheid van dit advies, had ik mijn ouders indertijd een andere raad gegeven.

Jet Bussemaker

Voorzitter RVS

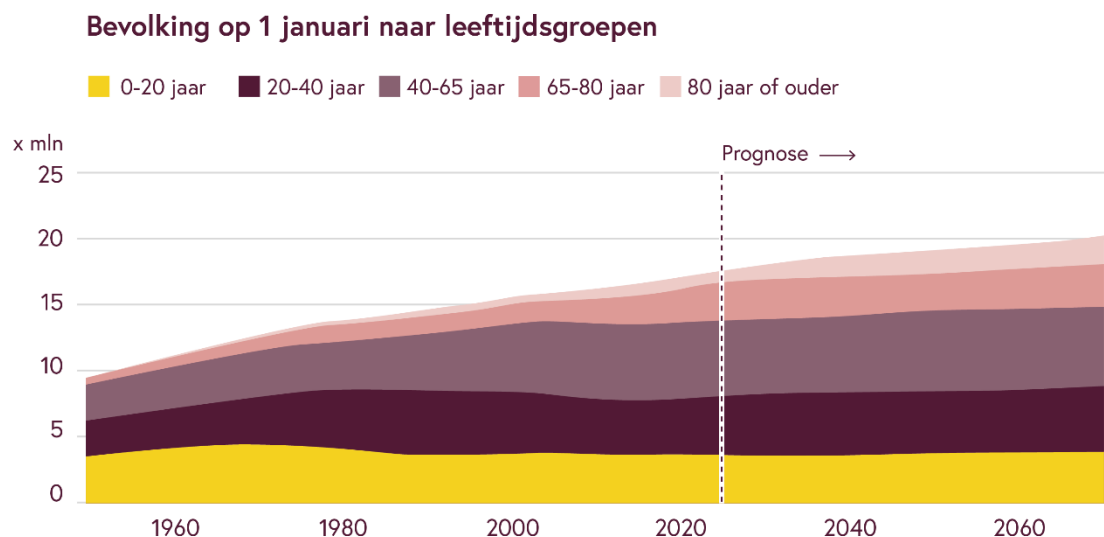
1 De verouderende samenleving is een samenlevingsvraagstuk

De bevolking van Nederland veroudert in rap tempo: de gemiddelde leeftijd van de bevolking stijgt en het aandeel ouderen neemt snel toe. Deze veroudering zet naar verwachting tot ongeveer 2040 in hoog tempo door en blijft daarna stabiel hoog. Dat de samenleving veroudert, is op zichzelf een prachtig gevolg van (medische) vooruitgang. Het behelst echter meer dan een veranderende bevolkingspiramide of een veranderende zorgvraag. Mensen worden *anders* oud dan vroeger. Tegelijkertijd is de samenleving zelf ingrijpend van karakter veranderd, bijvoorbeeld als gevolg van technologische, economische en culturele ontwikkelingen. Dit leidt tot fundamentele vragen over hoe we met elkaar samenleven, zorgen, wonen en werken.

Veroudering is dus niet alleen een demografisch gegeven, maar een *samenlevingsvraagstuk*. Het raakt alle generaties en leidt tot uitdagingen in uiteenlopende (levens)domeinen. Toch wordt veroudering nog te vaak teruggebracht tot een zorgvraag of een persoonlijke levensfase. In dit advies laten we zien waarom die blik tekortschiet en wat er nodig is om veroudering als opgave voor de samenleving te benaderen.

1.1 De bevolking van Nederland veroudert, groeit en diversifieert

In 2040 is ongeveer een kwart van de bevolking van Nederland 65 jaar of ouder, aldus prognoses van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Dat is meer dan twee keer zoveel als een halve eeuw geleden.¹ In 2024 waren er nog ongeveer 3 mensen tussen de 20 en 65 jaar op elke 65-plusser, richting 2040 zijn dit er volgens CBS-prognoses nog ongeveer 2. Deze zogenoemde 'grijze druk' lijkt daarna te stabiliseren.² Het aandeel ouderen in de bevolking is daarmee blijvend hoog. Bovendien neemt ook het aandeel 80+ers de komende jaren fors toe (zie figuur 1). Dit geldt ook voor het aandeel 85+. Recente prognoses van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) laten zien dat er in 2050 minimaal 1 miljoen 85+ers zijn.³



Figuur 1. Waarneming en prognose van de omvang en samenstelling van de bevolking. Bron: CBS-dashbord bevolkingsprognose⁴

De Nederlandse bevolking vergrijsd al jaren, maar tussen 2010 en 2040 versnelt dit proces: zowel de gemiddelde leeftijd als het aandeel ouderen neemt op gestaag tempo toe. Een toename van de levensverwachting en een dalend kindertal zijn de belangrijkste oorzaken van veroudering.⁵ Deze toename van de levensverwachting bij geboorte is fors: Nederlandse mannen die in 1970 geboren werden hadden een

levensverwachting van zo'n 70 jaar, nu is dat ruim 80. Dit betekent ook dat mensen na hun pensionering gemiddeld meer resterende levensjaren hebben dan vroeger; de levensverwachting is harder gestegen dan de pensioenleeftijd.⁶

Nederland veroudert niet alleen, maar groeit ook en wordt cultureel steeds diverser. Door decennia van migratie heeft inmiddels een kwart van de bevolking een migratieachtergrond. Ook het aantal oudere migranten neemt toe. Volgens prognoses blijft de bevolking de komende decennia groeien als gevolg van migratie; het aantal geboortes in Nederland ligt inmiddels lager dan het aantal sterfgevallen. Daarmee neemt ook de culturele en demografische diversiteit in de samenleving verder toe.⁷

1.2 De samenleving van nu is een wezenlijk andere dan enkele decennia geleden

Veroudering gaat, zoals gezegd, niet alleen over demografie. Mensen worden op meer verschillende manieren oud dan vroeger en ouderdom wordt tegenwoordig anders geïdentificeerd dan enkele decennia geleden. Deze veranderde visie op ouder worden weerspiegelt en beïnvloedt bredere maatschappelijke veranderingen.

Ouderen van nu zijn gemiddeld genomen vitaler dan vroeger. Veel mensen verkeren na hun pensionering nog relatief lang in goede gezondheid. Daardoor duurt de periode tussen het werkende leven en de fase van gevorderde kwetsbaarheid met zorg- en ondersteuningsbehoefte - de zogenoemde derde levensfase - gemiddeld langer dan enkele decennia geleden.⁸ Pensionering markeert daardoor voor veel mensen ook het begin van een nieuwe, actieve levensfase. Ook zorg en ondersteuning zijn meer gericht op vitaliteit, eigen regie en zelfstandigheid, terwijl vroeger rust en verzorging voorop stonden. In plaats van de vaste rollen die eerdere generaties ouderen kenmerkten, kiezen veel mensen nu ook op latere leeftijd bewust hun eigen levensstijl en identiteit.⁹ Tegelijkertijd is er ook een behoorlijke groep ouderen die al vroeg veel beperkingen ervaart en sneller in de vierde levensfase terechtkomt. Wanneer de derde en vierde levensfase beginnen verschilt dus per persoon en is niet alleen aan leeftijd gebonden.¹⁰

Achter het gegeven dat in 2040 één op de vier Nederlanders 65 jaar of ouder is, schuilt een grote groep mensen die op allerlei vlakken van elkaar verschillen: in gezondheid, hoe zij wonen, culturele achtergrond, levensstijl en manier van ouder worden. Bijvoorbeeld: een 80-plusser met migratieachtergrond die het plaatselijke buurthuis draaiende houdt of iemand van 76 die met Alzheimer in een verpleeghuis woont. Een 68-jarige die oppast op kleinkinderen en het gras maait voor de buurvrouw of een 65-jarige met ernstige COPD. Dit zijn allemaal 65-plussers, maar wie ze zijn, wat ze kunnen en wat ze nodig hebben is zeer uiteenlopend. Ditzelfde geldt ook voor de sociaaleconomische positie van ouderen: ouderen zijn gemiddeld nog nooit zo vermogend geweest als nu, maar er is ook een aanzienlijke groep die het financieel zwaar heeft.¹¹ De groep 'ouderen' is inmiddels zo groot en pluriform dat het weinig betekenisvol is om hen nog als één aparte (doel)groep te duiden. Demografische piramides tonen wel een verschuiving in leeftijdsverhoudingen, maar verhullen de grote verschillen in gezondheid, levensstijl en maatschappelijke positie binnen en tussen leeftijdsgroepen.

Het denken, zowel maatschappelijk als in beleid, is echter nog beperkt meegegroeid met de veranderde realiteit van hoe mensen oud worden en de grote variatie die hierin bestaat. Zo schiet het denken nog vaak door in uitersten. Ouderen worden gezien als kwetsbare, eenzame en afhankelijke mensen die volop ondersteuning en zorg nodig hebben of 'geactiveerd' moeten worden. Of juist als consumerende, vitale groep die tot op hoge leeftijd zelfredzaam is en op alle aspecten de regie op het leven behoudt.¹² Bovendien worden ouderdom en ouderdomskwalen, zoals functiebeperkingen en een kleiner wordend sociaal netwerk, vanuit maakbaarheidsdenken al snel als zorgproblemen benaderd die moeten worden opgelost.¹³ Toch wordt steeds meer gesproken over hoe we als samenleving willen omgaan met ouderdom en de laatste levensfasen.

Tenslotte is ook de manier waarop we samenleven fundamenteel veranderd. Ontwikkelingen als migratie, emancipatie, economische groei, individualisering en secularisatie hebben hun sporen achtergelaten in onze samenleving.¹⁴ Ze hebben niet alleen invloed gehad op cultuur, vrije tijd en gezinsstructuren, maar ook op hoe we zorg en ondersteuning organiseren. Waar informele zorg en ondersteuning vroeger grotendeels binnen families en gemeenschappen plaatsvond, werd dat sinds de tweede helft van de 20ste eeuw steeds meer een taak van de overheid. Tegelijkertijd probeert de overheid sinds de jaren tachtig die zorgzame samenleving juist weer te herstellen, bijvoorbeeld door mantelzorg en vrijwilligerswerk te stimuleren.¹⁵ Dat is echter niet eenvoudig: ook de sociale structuren waarin die zorgzaamheid moet plaatsvinden zijn veranderd. Gezinnen zijn kleiner, kinderen wonen vaker verder bij hun ouders vandaan, de samenstelling van buurten en wijken wordt diverser¹⁶ en er wonen steeds meer mensen alleen.¹⁷ Waar ouderen wanneer zij kwetsbaarder worden niet altijd meer een potentiële mantelzorger uit familieverband om de hoek hebben wonen, kunnen jonge

gezinnen juist minder makkelijk rekenen op oppas door grootouders.¹⁸ Maar van onderop ontstaan ook nieuwe sociale structuren waarin mensen naar elkaar omkijken. Daarin vervullen niet alleen burgers, maar ook ondernemers, professionals en vele anderen een rol.¹⁹

1.3 Veroudering vormt en raakt de hele samenleving

In beleid en debat ligt de nadruk vaak op de impact van dubbele vergrijzing op ouderen en de zorg. Toch is vergrijzing geen 'ouderenprobleem' en evenmin een 'zorgprobleem'. De gevolgen van de veroudering van de bevolking raken immers de hele samenleving: alle generaties en (vrijwel) alle levensdomeinen. Het heeft bijvoorbeeld impact op de toegankelijkheid van zorg voor jong en oud, de verhoudingen tussen het aantal werkenden en het aantal gepensioneerden verandert, en de woningvoorraad past niet meer bij de samenstelling van de bevolking.

Het inzicht dat de vergrijzing de hele samenleving en verschillende (levens)domeinen raakt, is niet nieuw. In 1993 werd al gewezen op de impact van de verouderende bevolking op bijvoorbeeld de arbeidsmarkt, sociale zekerheid en pensioenen, maar ook op de solidariteit tussen generaties en tussen toekomstige ouderen onderling.²⁰ In 2005 publiceerde de Themacommissie Ouderenbeleid, ingesteld door de Tweede Kamer, een rapport met een integrale toekomstvisie op het ouderenbeleid voor de middellange en lange termijn, bedoeld om op verschillende domeinen voorbereidingen te treffen op de vergrijzing.²¹

Ook recenter hebben verschillende partijen erop gewezen dat de veranderende bevolkingssamenstelling om aanpassingen vraagt op vele domeinen en met oog voor de lange termijn. Zo pleitte de Staatscommissie Demografische ontwikkelingen 2050 bijvoorbeeld voor 'samenhangende politieke afwegingen op het gebied van ruimte en wonen, de economie en publieke voorzieningen ter voorbereiding op een veranderende en oudere bevolking'.²² Ook het Centraal Planbureau (CPB) benadrukte het belang van het aanpakken van langetermijntoetsingen en schetste vier scenario's voor 2050 als input voor het debat.²³ De beweging Ouder worden 2040 zet in op een transformatieagenda. Hier werken publieke en private partijen samen met burgers, cliëntenorganisaties, overheden en kennisinstituten aan uiteenlopende opgaven in onder meer de zorg, financiële sector en mobiliteit.²⁴

Er zijn ook vele rapporten geschreven over de impact van de vergrijzing op specifieke domeinen of op ouderen zelf. Denk bijvoorbeeld aan het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (WRR) over het realiseren van houdbare zorg,²⁵ het advies van de Commissie Toekomst zorg thuiswonende ouderen over wat er nodig is om de zorg voor thuiswonende ouderen ook in de toekomst op peil te houden,²⁶ het advies van de Nederlandse Sportraad over het stimuleren van bewegen en sport onder 65-plussers, het advies van de Raad van Ouderen over sociale participatie²⁷ of het RVS-advies over hoe de samenleving beter kan aansluiten bij de wensen en behoeften van mensen in de derde levensfase, zodat zij hun kennis, ervaring en talenten kunnen blijven inzetten.²⁸

1.4 Veroudering nog onvoldoende benaderd als samenlevingsvraagstuk

De verouderende samenleving is dus al vele jaren op allerlei manieren onderwerp van advisering en gesprek. Er is ook veel beweging. Zo zijn door opeenvolgende kabinetten bakens verzet, zoals met de stelselherziening in de zorg toen delen van de AWBZ werden gedecentraliseerd of de invoering van de Omgevingswet van 2024 die gemeenten helpt ruimtelijke plannen af te stemmen op de veranderende bevolkingssamenstelling. In de praktijk ontstaan tal van innovaties: zorgrobots ondersteunen professionals, sociaal en medisch domein werken nauwer samen,²⁹ en bedrijven ontwikkelen producten en diensten voor ouderen - van aangepaste vakanties en dagjes uit³⁰ tot 'praatkassa's' in supermarkten.³¹ Vervoersbedrijven treffen maatregelen om het openbaar vervoer toegankelijk te houden,³² er zijn subsidieregelingen voor zorggeschikte woningen en ontmoetingsplekken in ouderenhuisvesting,³³ en de cultuursector zet in op cultuurparticipatie van ouderen.³⁴ Het ontbreekt, met andere woorden, geenszins aan inzet, ontwikkeling en initiatief.

Toch verhouden beleid en politiek op landelijk en lokaal niveau zich maar beperkt tot de nieuwe realiteit van de verouderende samenleving. Het echt benaderen van veroudering als *samenlevingsvraagstuk* blijft uit. Het denken in doelgroepen en domeinen is nog steeds dominant en in het publieke debat gaat de aandacht vooral uit naar specifieke thema's als tekorten en pensioenlasten. Er is vaak nog onvoldoende erkenning voor het feit dat de verouderende samenleving wezenlijk anders is, de pluriformiteit onder ouderen groter is geworden en er een andere aanpak nodig is. Lokale initiatieven van organisaties, ondernemers en burgers botsen regelmatig met beleidskaders en systemen die onvoldoende zijn aangepast aan de verouderende samenleving. Alle beleidsinitiatieven en praktijkvoorbeelden ten spijt; zij zijn opgeteld onvoldoende om tot

goede antwoorden te komen voor de opgaven in onze verouderende samenleving, zoals we in dit advies uiteen zullen zetten. En dat heeft consequenties, ook nu al. Er is geen sprake meer van uitdagingen in de toekomst: de verouderende samenleving manifesteert zich al lang en laat zich elke dag op allerlei domeinen voelen voor zowel oudere als jongere generaties. Zo krijgen niet alle ouderen de zorg en ondersteuning die zij nodig hebben³⁵ en lukt het niet alle ouderen om op een prettige en verantwoorde manier tot op hoge leeftijd zelfstandig te wonen.³⁶ Ook jongere generaties voelen de impact van de verouderende samenleving, bijvoorbeeld door het groeiend beroep dat er op hen wordt gedaan voor mantelzorg of in hun zoektocht naar een geschikt huis.

Door veroudering niet als samenlevingsvraagstuk te benaderen, blijft ook het potentieel van ouderen om bij te dragen aan de samenleving onderbenut en ontbreekt erkenning van wat zij al voor jongere generaties doen, en andersom. Door onvoldoende in te spelen op de uitdagingen en kansen van de verouderende samenleving, gaat waardevolle inzet van ouderen verloren en blijft de sociale cohesie kwetsbaar. Lokale initiatieven die kunnen bijdragen aan een samenleving die past bij de nieuwe realiteit, krijgen weinig ruimte. Dit tast uiteindelijk het welzijn van huidige en toekomstige generaties aan.

1.5 Over dit advies

Aan dit advies is een uitgebreide verkenning voorafgegaan. Het feit dat veroudering een *samenlevingsvraagstuk* is, zoals we in 1.3 beschreven, is door verschillende gezaghebbende organen beschreven en onderstreept. Toch lukt het politiek, beleid en praktijk maar beperkt om de opgaven die zich in deze verouderende samenleving aandienen op die manier te behandelen. De Raad wil dat in dit advies agenderen en zichtbaar maken welke benadering nodig is om de opgaven in de verouderende samenleving wél als *samenlevingsvraagstuk* op te kunnen pakken.

In hoofdstuk 2 beschrijven we de opgaven die in de verouderende samenleving in ieder geval aandacht verdienen op basis van rapporten en adviezen die eerder zijn verschenen en deze opgaven in beeld hebben gebracht. In hoofdstuk 3 laten we zien dat beleid op verschillende (levens)domeinen op belangrijke punten te veel op gespannen voet staat met elkaar, waardoor de samenleving verschillende richtingen op gestuurd wordt. Hierdoor komen we onvoldoende tot zichzelf versterkende antwoorden op de opgaven in de verouderende samenleving. Hoofdstuk 4 gaat in op mechanismen die (helpen) verklaren hoe het komt dat deze dynamiek blijft bestaan. In hoofdstuk 5 gaan we in op de bewegingen die nodig zijn om tot een nieuwe benadering van opgaven in de verouderende samenleving te komen, waarin samenlevingsbreed en samenlevingsgericht beleid het uitgangspunt is. We gebruiken daarbij de beeldspraak van het zogenaamde '*rimpeleffect*', zoals in water zichtbaar kan zijn. Dat begint klein, maar het effect draagt ver en de beweging wordt steeds groter. We hebben er in dit advies bewust voor gekozen geen inhoudelijke adviezen te geven over hoe het beleid en de uitvoering voor de verouderende samenleving er in een nieuwe benadering concreet uit móet zien. Eerst en vooral is een nieuwe richting, een nieuwe benadering nodig. Die zetten we in hoofdstuk 5 uiteen en illustreren we aan de hand van een aantal voorbeelden. Pas daarna volgt de stap naar beleidsontwikkeling en praktijk, waarbij ook reeds verschenen rapporten en adviezen over specifieke vraagstukken of thema's weer betrokken kunnen worden.

2 Wat er in ieder geval te doen staat

Er zijn de afgelopen jaren vele studies, rapporten en adviezen verschenen over allerlei vraagstukken in de verouderende samenleving. Hoewel de precieze verschijning van sommige vraagstukken afhankelijk is van toekomstige ontwikkelingen die we nu nog niet (kunnen) kennen, hebben we al wel een goed beeld van de grote opgaven die om aandacht vragen. Deze opgaven reiken verder dan het zorgdomein of de gezondheid en kwaliteit van leven van ouderen. De opgaven betreffen alle levensdomeinen en raken alle generaties.

2.1 Behouden en versterken van sociale cohesie (opgave 1)

Goed samenleven en naar elkaar omzien in een verouderende samenleving is geen vanzelfsprekendheid. Sociale cohesie is de lijm in een gezonde, goed functionerende samenleving. Verschillende rapporten, adviezen en wetenschappelijke studies benadrukken het belang van behoud en versterking van sociale cohesie. Als mensen of groepen mensen zich niet met elkaar verbonden voelen en geen gevoel van verantwoordelijkheid voor andere personen of generaties voelen, zijn maatschappelijke opgaven moeilijk te beantwoorden, stelde de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 in haar rapport.³⁷ Dit vraagt om blijvend investeren in mogelijkheden voor ontmoeting en verbinding. Als parken, speeltuinen en buurthuizen uitnodigend zijn, ontstaan natuurlijke ontmoetingsplaatsen voor mensen.³⁸ Als zij vrijwilligerswerk doen in de buurt of op andere manieren bijdragen aan hun omgeving, wordt gemeenschapszin versterkt. Door voldoende voorzieningen in buurten, zoals winkels en bibliotheken, komen mensen elkaar tegen en voelen zij zich prettiger. Daarnaast dragen ook de werkomgeving, (sport)verenigingen, initiatieven op school of in de werkomgeving bij aan sociale verbanden.³⁹

Sociale verbanden kunnen ontstaan tussen ouderen onderling, maar kunnen ook bijdragen aan intergenerationeel contact. Als netwerken verschillende generaties verbinden, zijn ze krachtiger, interessanter en duurzamer, aldus kennisinstituten Vilans en Movisie.⁴⁰ Deze netwerken benutten immers tijd, kennis, ervaring en kwaliteiten van mensen van alle leeftijden. In school, werk en verenigingswerk is het belangrijk in te zetten op het betrekken van verschillende generaties en op het creëren van verbindingen tussen mensen met verschillende (culturele) achtergronden.⁴¹

Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) stelde dat sociale cohesie ook toeneemt als mensen, waaronder ouderen, grip hebben op hun eigen leven, bijvoorbeeld op het gebied van wonen of (toegang tot) zorg. Grip groeit wanneer regels minder complex zijn of beter aansluiten bij de behoeften van mensen, bijvoorbeeld bij de doorstroming naar een andere woning op latere leeftijd. Ook duidelijke informatie helpt, zodat mensen hun eigen beslissingen kunnen maken en de weg naar zorg of voorzieningen goed blijven vinden.⁴²

Sociale cohesie komt in de groeiende, verouderende en pluriforme samenleving gemakkelijk onder druk te staan. Bijvoorbeeld doordat verschillen in vermogen of gezondheid toenemen als gevolg van schaarste aan middelen, zorg of andere voorzieningen. Zo kan spanning ontstaan door de ongelijke vermogensverdeling, waarbij ouderen vaak worden benoemd als de meest vermogende groep van Nederland.⁴³ Ook kan de ongelijkheid in welzijn, gezondheid en opleidingsmogelijkheden tussen groepen mensen vergroot worden als sprake is van schaarste, omdat bepaalde groepen beter toegang tot (hulp)bronnen hebben dan anderen, aldus expertisecentrum Pharos.⁴⁴ De ontzuiling heeft sociale structuren en cohesie ook veranderd. Dit alles betekent dat in het maken van keuzes die van belang zijn in de verouderende samenleving ook gekeken moet worden naar de potentiële impact op sociale cohesie.⁴⁵

2.2 Realiseren van een passende woon- en leefomgeving (opgave 2)

Verschillende rapporten, zoals het rapport van de Commissie zorg thuiswonende ouderen, benadrukken het belang van een passende woon- en leefomgeving in een verouderende samenleving.⁴⁶ Het realiseren hiervan is een brede opgave die niet alleen betrekking heeft op ouderen, maar op alle generaties. De RVS adviseerde samen met het College voor Rijksadviseurs (CRA) dat naast een goede mix van woningtypes en het bouwen van genoeg woningen voor zowel ouderen als andere generaties ook voldoende voorzieningen en een

gebruiksvriendelijke openbare (buiten)ruimte waar mensen elkaar kunnen ontmoeten nodig zijn.⁴⁷ Dit draagt bij aan gezondheid en welzijn van mensen.⁴⁸ Mensen hebben verschillende behoeften en (woon)wensen als het gaat om de woon- en leefomgeving waarin zij oud willen worden.⁴⁹ Het is belangrijk dat deze uiteenlopende wensen en behoeften erkend worden en dat beleid dat hierop inspeelt.

Voor veel ouderen is de nabijheid van voorzieningen zoals een huisarts, supermarkt en bibliotheek cruciaal om langer zelfstandig te kunnen blijven wonen. De actieradius van mensen neemt op latere leeftijd namelijk aanzienlijk af, vooral vanaf 75 jaar, zo stelt het NIDI.⁵⁰ De nabijheid van voorzieningen draagt er bovendien aan bij dat mensen in beweging blijven,⁵¹ sociale contacten beter kunnen onderhouden en vereenzaming wordt tegengegaan. Dit alles is extra belangrijk omdat steeds meer ouderen alleen wonen.⁵² Een passende leefomgeving vormt een hulpbron die de derde levensfase aanzienlijk verlengt, aldus het SCP.⁵³ Volgens de Raad van Ouderen stelt dit de behoefte aan zorg en ondersteuning uit.⁵⁴ Als voorzieningen niet dichtbij zijn, zoals in plattelandsgebieden, dan moeten ze op andere manieren makkelijk bereikbaar zijn, bijvoorbeeld via openbaar vervoer.⁵⁵ Hoe sterk de ervaren gezondheid samenhangt met leefomgeving blijkt uit het feit dat ongeveer een derde van het verschil in zelfgerapporteerde gezondheid tussen laag- en hoogopgeleiden is toe te schrijven aan de leefomgeving, waarbij 'groen' en veiligheid grote invloed hebben.⁵⁶ Ook in andere levensfasen of voor mensen in andere omstandigheden is een passende woon- en leefomgeving essentieel. Zo is een leefomgeving die passend en toegankelijk is voor ouderen, doorgaans ook geschikter voor bijvoorbeeld ouders van jonge kinderen of mensen met een beperking.

Naast de leefomgeving spelen ook passende woningen en woonvormen een rol. De veranderende en deels onzekere demografische ontwikkelingen vragen om een andere en 'mee-veranderende' woningvoorraad, aldus de Staatscommissie Demografische ontwikkelingen 2050.⁵⁷ Daarbij moet worden meegenomen dat (toekomstige) ouderen, net als mensen uit jongere generaties, verschillende woonwensen hebben. Veruit de meeste mensen willen thuis oud worden, waar nodig met hulp van de thuiszorg, kinderen of bureu. Er zijn ook ouderen die graag in een gemeenschappelijke woonvorm willen wonen, bijvoorbeeld samen met andere ouderen of met andere generaties. Slechts een kleine groep ouderen wil naar een verpleeghuis verhuizen als dit nodig is, blijkt uit onderzoek van onderzoeksbureau BureauVijftig en kennisinstituut Vilans.⁵⁸ Om aansluiting te houden op demografische veranderingen en uiteenlopende woonwensen is zowel flexibiliteit nodig in locatie en type woningen, als het faciliteren van verschillende vormen van gemeenschappelijk wonen.⁵⁹ Zo kan tevens beter worden ingespeeld op zorgvragen en de groeiende behoefte aan mantelzorg.⁶⁰ Bij de plannen voor wonen en woningbouw moeten alle generaties worden meegenomen; juist op dit terrein kan in de verouderende samenleving bij tekorten snel groeiende ongelijkheid tussen generaties ontstaan, waardoor ook de sociale cohesie onder druk komt te staan.⁶¹

2.3 Faciliteren dat iedereen naar kunnen en behoefte kan (blijven) meedoen (opgave 3)

In een samenleving waarin iedereen kan en mag meedoen, kunnen mensen zich ontplooiën en deel zijn van de maatschappij. Dit kent economische, sociale en culturele aspecten. Dit geldt voor iedereen en in alle levensfasen, zo geeft het SCP aan.⁶² Meedoen versterkt het welbevinden⁶³ en geeft mensen een gevoel van zingeving.⁶⁴ Oudere mensen in de derde levensfase willen en kunnen op uiteenlopende manieren blijven meedoen en bijdragen aan de samenleving, op een manier die hen past en hun leven zin geeft. Hierin zijn ouderen overigens niet anders dan mensen uit andere generaties. Ze hechten daarbij aan hun autonomie en willen zelf richting geven aan hun leven, maar ook verbonden blijven met anderen en betekenisvolle relaties onderhouden. Tot slot willen veel mensen in de derde levensfase iets betekenen voor anderen of de samenleving.

Met de gestegen levensverwachting en het feit dat mensen gezonder ouder worden, is het steeds belangrijker dat zij in de derde en vierde levensfase naar eigen kunnen en behoefte *kunnen* blijven meedoen. Diverse adviezen benadrukken dit ook. Participatie van ouderen kan op veel verschillende manieren vorm krijgen. In paragraaf 2.4 staan we stil bij de participatie op de arbeidsmarkt. Bij *sociale* participatie gaat het om het actief deelnemen aan activiteiten en/of organiseren van activiteiten, zoals sportactiviteiten of cultuuractiviteiten, maar ook om inzet voor anderen in brede zin.⁶⁵ Het SCP liet zien dat brede sociale participatie in de latere levensloop van ouderen meer bijdraagt dan uitsluitend werken en (mantel)zorgen.⁶⁶ De Raad van Ouderen adviseerde randvoorwaarden in bijvoorbeeld regelgeving, vergunningverlening en financiering aan te passen, zodat ook ouderen makkelijker activiteiten kunnen ontplooiën die sociale participatie en ontmoeting bevorderen.⁶⁷ Nu zorgen regels op onder meer het gebied van de privacywetgeving (de AVG), bedrijfshulpverlening of horeca- en gebruikvergunningen voor belemmeringen.

Sociale participatie van ouderen draagt ook bij aan de ontwikkelingskansen van jongere generaties. Bijvoorbeeld als zij de zorg voor kinderen op zich nemen of specifieke vormen van vrijwilligerswerk doen.⁶⁸ Het NIDI benadrukt dat er voldoende verschillende mogelijkheden voor sociale participatie moeten zijn, zodat deze aansluiten bij de uiteenlopende behoeften en wensen van ouderen, zowel in vorm als intensiteit. Dat is nu nog onvoldoende het geval. Dat is wel relevant, omdat veel ouderen het belangrijk vinden om actief te blijven, ook na hun pensionering, maar niet allemaal over dezelfde mogelijkheden beschikken, bijvoorbeeld om gezondheidsredenen.⁶⁹

2.4 Realiseren van een passende inrichting van de arbeidsmarkt (opgave 4)

Een vierde opgave betreft een inrichting van de arbeidsmarkt die past bij de veranderende bevolkingssamenstelling en de uitdagingen die als gevolg daarvan ontstaan. Steeds meer cao's bieden ruimte om na de pensioengerechtigde leeftijd door te werken.⁷⁰ Toch stagneert het arbeidsaanbod door de grote uitstroom van mensen die de pensioengerechtigde leeftijd bereiken, terwijl de vraag naar arbeidskrachten blijft groeien.⁷¹ Door het grote aantal mensen dat de komende jaren met pensioen zal gaan, wordt de verhouding tussen werkenden en 67-plussers steeds schever. Dit effect van de vergrijzing is ook nu al duidelijk voelbaar. Met name arbeidsintensieve publieke sectoren, zoals onderwijs en zorg, krijgen met toenemende personele tekorten te maken, zo stelt de Staatscommissie Demografische ontwikkelingen 2050.⁷² Meer uren werken, innovatie en betere mogelijkheden voor langer doorwerken zijn veelgenoemde oplossingen voor het bestrijden van de tekorten op de arbeidsmarkt. Om meer uren werken voor meer mensen gemakkelijker te maken, adviseerde de Sociaal-Economische Raad (SER) te kijken naar een combinatie van verschillende maatregelen. Bijvoorbeeld het verminderen van tijdsdruk in verschillende levensfasen (flexibel verlof en arbeidstijden, ruimere openingstijden, etc.), het organiseren van sluitende dagarrangementen voor schoolgaande kinderen, het beter combineren van werk en mantelzorg en het ontwikkelen van een markt voor persoonlijke dienstverlening.⁷³ Het SCP wees er eerder op dat een integrale afweging nodig is tussen verschillende vormen werk (betaald en onbetaald), met het oog op behoud van brede welvaart en toekomstige uitdagingen, zoals de groeiende vraag naar (mantel)zorg.⁷⁴ Een passende arbeidsmarkt is bijvoorbeeld beter ingericht op tussentijds zorgen en het nemen van (zorg)sabbaticals en flexibeler werken, zo wordt in verschillende rapporten en adviezen gesteld.⁷⁵ Een flexibelere pensioenleeftijd, waarbij mensen eerder of gedeeltelijk kunnen stoppen met werken, sluit beter aan bij de uiteenlopende wensen en helpt de krapte op de arbeidsmarkt te verminderen.⁷⁶ Strategische keuzes in het arbeidsmarktbeleid moeten rekening houden met wat de verouderende samenleving in brede zin nodig heeft.

2.5 Versterken en borgen van publieke basisvoorzieningen (opgave 5)

Het versterken en borgen van de publieke basisvoorzieningen, zoals sociale zekerheid en zorg, is ook een opgave die vaak wordt aangehaald in relatie tot de verouderende samenleving. In de zorg gaat het om voorzieningen die gezondheid en welzijn ondersteunen, zoals huisartsenpraktijken, ziekenhuizen, apotheken, wijkteams en buurtcentra. De aanwezigheid van en toegang tot een basisniveau van dergelijke publiek gefinancierde voorzieningen helpt mensen om volwaardig mee te kunnen doen in de samenleving en grip op het eigen leven te behouden. Deze basisvoorzieningen dragen bovendien bij aan het tegengaan van ongelijkheid tussen mensen op basis van bijvoorbeeld inkomen of achtergrond. De Staatscommissie Demografische ontwikkelingen 2050 stelde het als volgt: een goed opgeleide en gezonde bevolking is een belangrijke randvoorwaarde om op gelijkwaardige voet met elkaar samen te kunnen leven.⁷⁷ Des te meer in een samenleving die zowel veroudert als diverser wordt. Daarbij moet extra oog gehouden worden voor mensen die iets anders of extra's nodig hebben, zoals mensen met beperkte digitale of gezondheidsvaardigheden, zonder sociaal netwerk of met andere specifieke beperkingen.⁷⁸ Ook zij moeten toegang houden tot voorzieningen. Dat geldt voor oudere mensen in kwetsbare posities, maar ook voor sommige migranten of mensen met een lager IQ.⁷⁹ Voor ouderen die, zelfs met hulp uit hun omgeving, niet meer zelfstandig kunnen wonen, is het belangrijk dat zij thuis of in een andere passende woonvorm zorg en ondersteuning krijgen.⁸⁰

De houdbaarheid van publieke voorzieningen is gebaat bij krachtige burgerinitiatieven en sociale en maatschappelijke organisaties die verantwoordelijkheid nemen in de samenleving. En andersom. Burgers krijgen meer ruimte en motivatie om initiatief te nemen en te participeren als de overheid dit ondersteunt door haar eigen handelen. Het PBL geeft aan dat burgers eerder geneigd zijn te participeren en initiatief te nemen als zij ervaren dat de overheid aansluit bij hun motivaties, wensen en zorgen en zij de overheid en haar instituties vertrouwen.⁸¹ Goed functionerende en goed toegankelijke basisvoorzieningen dragen eraan bij dat burgers de overheid als betrouwbaar zien. Andersom heeft burger- en maatschappelijk initiatief ruimte nodig van de overheid om tot bloei te komen, aldus kennisinstituut Movisie.⁸²

2.6 Aanpassing in denken en doen van vele partijen nodig (opgave 6)

Veel adviezen en rapporten benadrukken dat het toekomstbestendig inrichten van de verouderende samenleving vraagt om handelen van vele partijen. Er is immers sprake van een *samenlevingsvraagstuk*. Niet alleen landelijke en lokale overheden zijn aan zet, maar ook burgers, private partijen, werkgevers en vele anderen hebben een belangrijke rol te spelen. Dit geven onder meer de Commissie Toekomst zorg thuiswonende ouderen en Ouder worden 2040 aan.⁸³ Het is daarbij belangrijk dat samenhang tussen de betrokken levensdomeinen blijft behouden of wordt gecreëerd. Er ligt hierin een bijzondere rol voor het maatschappelijk middenveld: het verbindt diverse organisaties en groepen mensen en vormt op die manier een belangrijke verbindende kracht in onze samenleving.⁸⁴

Minder institutioneel denken geeft meer en ook meer *verschillende* partijen ruimte om mee te doen. Dat betekent onder meer dat het gesprek moet worden gevoerd over hoe we omgaan met risico's in de zorg en ondersteuning, de wijze waarop zaken in wet- en regelgeving worden vastgelegd en het verminderen van de verantwoordingslast. Dit zijn punten waar de RVS eerder voor pleitte.⁸⁵

Tot slot: binnen en tussen de opgaven liggen knooppunten in beleid verscholen

In dit hoofdstuk hebben we belangrijke opgaven geschetst waar in ieder geval actie op ondernomen moet worden om de uitdagingen van de verouderende samenleving het hoofd te bieden. Deze opgaven zijn breed: ze raken meerdere domeinen en alle generaties. Dat vraagt om samenhang: partijen moeten hun handelen en denken beter op elkaar afstemmen, en beleid moet over de grenzen van afzonderlijke terreinen heen verbinding leggen. We kunnen dan ook stellen dat zowel *binnen* de opgaven als op de *raakvlakken* van deze opgaven zogenaamde knooppunten in beleid verscholen liggen: punten waar samenhangend beleid cruciaal is om te voorkomen dat tegengestelde richtingen op gewezen wordt. Denk aan het samenspel tussen maatschappelijke initiatieven en het versterken van publieke basisvoorzieningen of aan het combineren van langer doorwerken met vrijwilligerswerk of mantelzorg. Op zulke knooppunten wringen beleid (sambities) nog vaak, met tegenstrijdige signalen en spanningen in de samenleving tot gevolg. In hoofdstuk 3 gaan we hier dieper op in.

3 Beleid staat op cruciale punten op gespannen voet met elkaar

Allerlei partijen hebben gedurende langere tijd en op verschillende niveaus ontwikkelingen in gang gezet en initiatieven genomen om de opgaven te adresseren die in hoofdstuk 2 zijn beschreven. Ook in landelijk en lokaal beleid zijn, en worden nog steeds, stappen gezet. Toch lukt het op belangrijke knooppunten onvoldoende om tot samenhangend beleid te komen als antwoord op de opgaven die de verouderende samenleving met zich meebrengt.

3.1 Beleid is inherent spanningsvol, dit vraagt om erkenning en afweging

Tussen verschillende beleidsvelden is regelmatig sprake van spanning. Er zijn immers ambities en (beleids)doelen op verschillende terreinen, van zorg en wonen tot infrastructuur, klimaat, werk en inkomen. Beleid moet bovendien de samenleving in brede zin ten goede komen: oudere en jongere generaties, mensen met uiteenlopende visies op de samenleving en met verschillende wensen, behoeften en belangen. Beleidsambities op verschillende terreinen en de manier waarop zij worden vertaald in beleid(sdoelen), liggen meestal niet vanzelf in elkaars verlengde. Of het nu gaat om ambities rondom het opwekken van meer duurzame energie uit wind op zee enerzijds en het beschermen van de Noordzeenatuur anderzijds. Of om het versterken van de economische positie van Schiphol en het belang van een goede nachtrust voor alle omwonenden van de luchthaven. Beleid is inherent spanningsvol. Dit gaat ook op voor de beleidsdoelen die de verouderende samenleving raken, met in het bijzonder de opgaven die in hoofdstuk 2 zijn genoemd.

Idealiter sluit al het beleid rond de verouderende samenleving op elkaar aan, zodat het beleid dezelfde richting in wijst.⁸⁶ Maar spanningen in beleid laten zich niet volledig oplossen en het is de vraag of dat in alle gevallen überhaupt wenselijk is. Dat gezegd hebbende, is het wel belangrijk om deze spanningen expliciet te onderkennen en ons er bij de beleidsvorming beter toe te verhouden, zeker wanneer dit beleid nog decennialang invloed heeft op hoe we samenleven. Dat betekent dat bewust keuzes worden gemaakt, ook over de spanningen die (onvermijdelijk) blijven bestaan of juist hoe deze overbrugd moeten worden.

We kijken in dit hoofdstuk naar hoe deze spanningen in beleid zich manifesteren rondom de verouderende samenleving en welke tegenstrijdige signalen dit oplevert. We belichten:

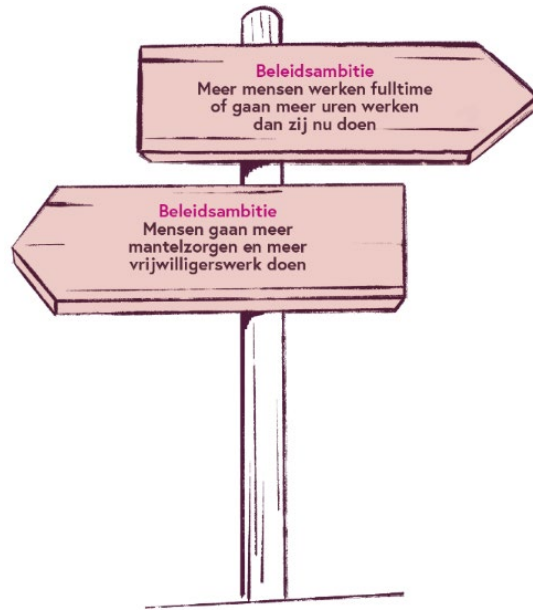
- Spanning tussen (de belangen van) generaties.
- Spanning tussen overheidssturing en maatschappelijke ontwikkelingen;
- Spanning in beleid tussen beleidsdomeinen;
- Spanning in beleid binnen beleidsdomeinen;

3.2 Spanning tussen (de belangen van) generaties

Om te beginnen is er **spanning tussen beleid dat zich specifiek richt op ouderen en de noodzaak tot een brede blik op generaties**. De verouderende samenleving heeft zoals gezegd niet alleen impact op ouderen, maar op alle generaties. Toch benaderen we de opgaven in de verouderende samenleving vaak met een focus op ouderen. Er zijn voldoende passende woningen voor ouderen nodig, meer mensen moeten mantelzorgtaken op zich nemen en er moeten voldoende plekken in verpleeghuizen beschikbaar zijn. Deze focus op (behoeften van) ouderen kan op gespannen voet staan met de belangen van jongere generaties of deze generaties zelfs in de knel brengen. Dit geldt des te meer wanneer we de blik verbreden naar de verwachtingen die de overheid heeft van burgers. Deze spanning wordt bijvoorbeeld zichtbaar bij de opgave om de arbeidsmarkt passend in te richten (zie paragraaf 2.4) en bij het waarborgen van de toegang tot publieke basisvoorzieningen (zie paragraaf 2.5).

Voorbeeld: jongere generaties moeten meer werken, zowel betaald als onbetaald, maar tijd is beperkt.

De verwachtingen van wat de samenleving kan dragen zijn hoog. In toenemende mate moeten mensen 'samenredzaam' zijn, naar een ander omkijken, bijdragen aan cohesie in de buurt, de eigen buurt schoon en veilig houden, inspringen op school of als trainer van het jeugdvoetbalteam. Deeltijdwerkers in Nederland besteden al ruim meer tijd aan onbetaalde zorg- en huishoudelijke taken vergeleken met andere Noord-Europese landen.⁸⁷ Dit is onbetaalde tijd, maar er wordt *wel* gewerkt. De komende decennia neemt de vraag hiernaar alleen maar toe: zorgen voor naasten en burens moet een deel van de professionele zorg vervangen.⁸⁸ Er zijn echter steeds minder mensen om deze taken op te pakken. De zogeheten mantelzorgratio – de verhouding tussen het aantal 50- tot 75-jarigen en het aantal 85-plussers – daalt de komende jaren snel: van 14,5 in 2021 naar 5 in 2050. Met het oog op de verouderende samenleving en de toenemende zorgvraag zet de overheid in op informele zorg.⁸⁹ In landelijk en lokaal beleid gaat zij ervan uit dat ouderen steeds meer zorg en ondersteuning uit hun netwerk en gemeenschap ontvangen. De veronderstelling is dat de samenredzaamheid toeneemt.⁹⁰



Deze ambities staan op gespannen voet met andere verwachtingen ten aanzien van de jongere generaties die deze ondersteuning en zorg moeten gaan leveren: zij moeten tegelijkertijd juist meer uren betaald gaan werken. Van hen wordt verwacht dat zij de motor van onze economie draaiende houden zodat de welvaart in Nederland behouden kan blijven. Verschillende adviesorganen hebben geschreven over de spanningen die ontstaan doordat er steeds hogere verwachtingen zijn van wat mensen kunnen bijdragen aan het verminderen van tekorten op de arbeidsmarkt, bijvoorbeeld door het verminderen van deeltijdwerk.⁹¹ De hoge mate van deeltijdwerkers in Nederland, ver boven het Europees gemiddelde, geeft aanleiding tot politieke wensen om dit 'onbenutte kapitaal' in te zetten voor een versteviging van de arbeidsmarkt.⁹² Werken wordt financieel beloond, waardoor het minder aantrekkelijk is om onbetaald te werken.⁹³ Dit is bijvoorbeeld te zien in beleidskeuzes gericht op het vergroten van arbeidsparticipatie. Zo is de (belasting)druk op eenverdieners stukken hoger is dan die op tweeverdieners.⁹⁴ Hoewel een eigen inkomen de economische zelfstandigheid vergroot en bescherming biedt tegen armoede, kan dit ook op gespannen voet staan met de wens dat mensen, ook als zij nog volop actief zijn op de arbeidsmarkt, meer mantelzorgtaken op zich nemen of vrijwillige activiteiten ontplooiën.

Beleid wordt nog te weinig gemaakt vanuit een brede blik waarin alle generaties worden meegenomen. Tot nu toe streeft de overheid naar maximale inzet van mensen op *alle* gebieden, zeker als het gaat om mensen die tot de werkzame beroepsbevolking behoren. Als we kijken naar de opgaven die er liggen in relatie tot het groeiend aantal ouderen, lijkt het evident dat jongere generaties gevraagd wordt zich meer in te zetten voor ouderen, bijvoorbeeld door (mantel)zorgtaken op zich te nemen. Maar met een bredere blik op *alle* generaties is er aantoonbaar sprake van spanning tussen deze twee beleidsambities. In het licht van de concurrerende belangen die ontstaan tussen werk, zorg en andere maatschappelijke taken, concludeerden onder meer de WRR⁹⁵ en de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 dat in beleid duidelijke en duurzame keuzes gemaakt moeten worden over welke taken mensen realistisch kunnen oppakken. Het aan de SER gevraagde advies over werk en mantelzorg en werk kan hier aan bijdragen⁹⁶ evenals het RVS-advies over de fundamentele herziening van de relaties tussen formele en informele zorg.⁹⁷

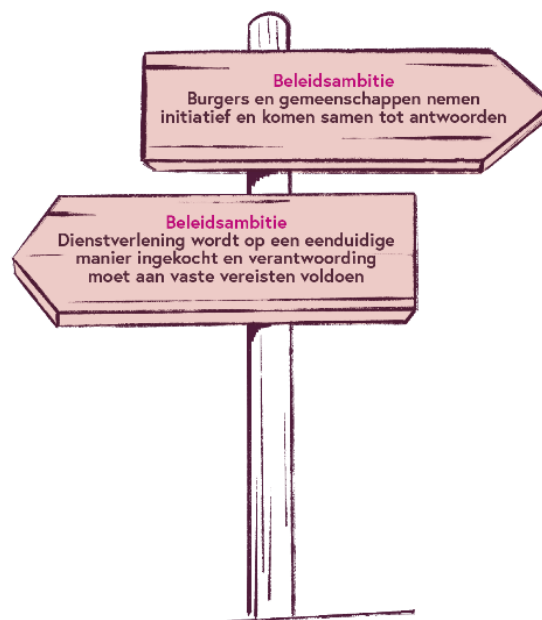
3.3 Spanning tussen overheidssturing en maatschappelijke ontwikkelingen

De tweede spanning betreft de aansluiting tussen de **sturing vanuit de overheid en de bewegingen van 'onderop' in de samenleving**. Deze spanning sluit aan bij de opgave om ruimte te geven aan het handelen van vele partijen in de samenleving (zie paragraaf 2.6). Om de uitdagingen van de verouderende samenleving aan te pakken, is inzet en initiatief nodig van partijen op alle niveaus: geen enkele partij kan dit alleen. Er is inzet nodig van zowel publieke als private partijen, binnen als buiten de zorg, landelijk als ook zeker lokaal.

Bijvoorbeeld in de vorm van burgerinitiatieven, coöperaties of privaat initiatief. De overheid verwacht een grote mate van zelf- of samenredzaamheid in de samenleving. De overheidssturing sluit in veel gevallen echter niet goed aan op de dynamiek van initiatief van onderop, waardoor initiatief tegelijkertijd wordt toegejuicht én afgeremd. Ofwel: er is onvoldoende samenhang tussen de vraag die de overheid aan de samenleving stelt, de manier waarop de landelijke en lokale overheid stuurt en de ontwikkelingen in de samenleving zelf.

Voorbeeld: (burger)initiatief wordt toegejuicht én afgeremd

Door het hele land heen pakken burgers en organisaties de handschoen op en hebben (burger)initiatieven opgezet. Denk aan meer georganiseerde vormen van elkaar helpen en voor elkaar zorgen, zoals de vele initiatieven die verbonden zijn aan Nederland Zorgt voor elkaar (NLVZE). In 2023 waren er ongeveer 2.000 initiatieven op het gebied van zorg, terwijl dit er in 2014 nog ongeveer 200 waren.⁹⁸ Het aantal zorgcoöperaties steeg van ongeveer 60 in 2007 naar ongeveer 250 in 2023. Private partijen nemen ook initiatief. Zo bereidt de NS zich voor op een andere samenstelling van hun reizigers, die zal gaan bestaan uit meer mensen die moeite hebben met het vinden van de weg of hulpbehoevend zijn. En in een deel van de gemeenten zijn PostNL-bezorgers de oren en ogen in de wijk. Zodra zij zich zorgen maken over iemand, kunnen zij een melding doen bij het sociaal werk.⁹⁹



Toch lopen bewegingen van onderop vaak vast op beleid en sturing, zodat echt samenspel ontbreekt.¹⁰⁰ Hierdoor worden initiatieven in de kiem gesmoord of wordt de potentie van bewegingen van onderop slechts beperkt benut. Bij burgerinitiatieven of coöperaties op het gebied van zorg loopt het bijvoorbeeld vast op beperkingen in regelgeving, barrières in richtlijnen, of verschillen in visie en werkwijzen. Denk aan eisen die worden gesteld in inkoopprocedures of de verantwoording van subsidies binnen zorg en welzijn, waaraan de meeste burgerinitiatieven lastig kunnen voldoen. Of aan kwaliteitskaders waarin is vastgelegd wie welke zorg mag leveren en welke criteria gelden voor bekostiging, maar die nog te weinig flexibiliteit bieden om zorgcoöperaties ruim baan te geven.¹⁰¹ Zo maakte zorgcoöperatie Peel en Maas van de hulp in de huishouding een dorpsvoorziening, die op het niveau van de dorpen in de buurt en met behulp van dorpsondersteuners werd geregeld. Inmiddels is dit toch weer een algemene voorziening. Anders dan gemeenten kunnen zorgcoöperaties namelijk geen btw terugvorderen van de Belastingdienst. Het vinden van passende financiering is een ander veelvoorkomend probleem. Burgerinitiatieven verbinden vaak verschillende domeinen en financiering is meestal per domein geregeld.¹⁰² Wijkbewoners vinden het bijvoorbeeld logisch om een gemeenschaps- of volkstuin, die is ontstaan in het kader van natuur- en milieueducatie voor kinderen, ook dienst te laten doen als ontmoetingsplek voor buurtbewoners of als plek om vrijwilligerswerk te creëren voor mensen die zo weer actief kunnen worden. Juist door dit domeinverbindende karakter is geen enkele gemeentelijke subsidie of bekostiging precies passend en vallen dit soort initiatieven tussen wal en schip.¹⁰³ Private partijen hebben weer met andere uitdagingen te maken: de verbinding tussen publiek en privaat domein komt namelijk lastig tot stand. Partners kunnen elkaar op lokaal niveau gemakkelijker vinden, maar private partijen zijn beperkt partner in landelijke programma's of initiatieven, terwijl hun inzet evenveel van belang is rondom de opgaven waarvoor de verouderende samenleving gesteld wordt.¹⁰⁴

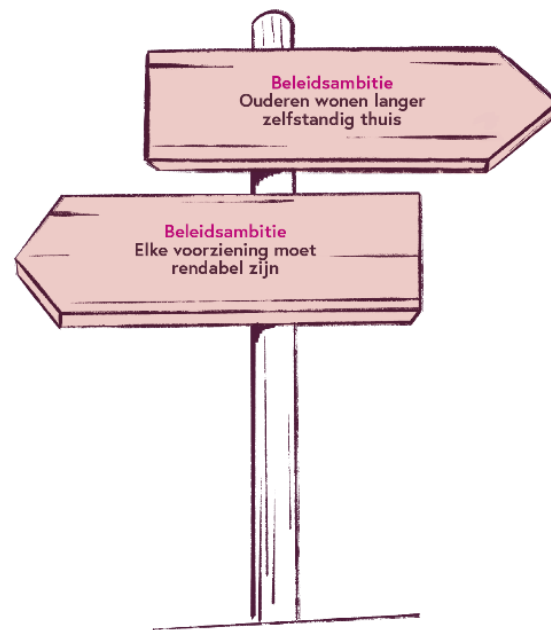
3.4 Spanning tussen beleidsdomeinen

De opgaven in de verouderende samenleving vragen om samenhangend beleid op verschillende domeinen, zo stelden we al in hoofdstuk 2. Hiermee bedoelen we beleid in verschillende domeinen dat onder de verantwoordelijkheid valt van verschillende eindverantwoordelijken, zoals ministers of wethouders. Formeel is sprake van gezamenlijke planvorming via een regeer- of collegeakkoord, maar in de praktijk is vaak sprake van domeinspecifieke uitwerkingen van beleid om de beoogde doelen te realiseren en vindt sturing en financiering plaats op de uitvoering op aparte domeinen. Bijvoorbeeld het beleid ten aanzien van **wonen** enerzijds en **het realiseren van kwalitatief goede en rendabele voorzieningen** in de leefomgeving

anderzijds. Deze derde spanning raakt onder andere aan de opgave een passende woon- en leefomgeving te realiseren (zie paragraaf 2.2). De spanning tussen beleid op deze twee domeinen laat zich goed illustreren aan de hand van de inzet van opeenvolgende kabinetten om meer ouderen langer thuis te laten wonen, mede vanuit de aanname dat langer thuis wonen beter is voor de financiële en personele houdbaarheid van zorg.¹⁰⁵ Deze beleidsinzet sluit aan bij de wensen van (toekomstige) ouderen: het merendeel wordt het liefst thuis oud, in een al dan niet aangepaste woning.¹⁰⁶ Tegelijkertijd ontbreekt in aanpalend beleid de inzet om voorzieningen dichtbij te houden, terwijl dat nodig is om dit doel te bereiken. Hierdoor krijgen samenleving en burgers tegenstrijdige signalen.

Voorbeeld: De inzet is langer zelfstandig thuis wonen, maar de sturing is maar beperkt gericht op het behoud van voorzieningen dichtbij.

Om langer zelfstandig thuis te kunnen wonen, is aanpassing van de woningvoorraad nodig. Al zeker 25 jaar voert de overheid actief beleid om vraag en aanbod beter op elkaar af te stemmen, met steeds meer aandacht voor passende, levensloopbestendige woningen voor ouderen. In het programma *Wonen, Ondersteuning en Zorg voor Ouderen (WOZO)*, dat in 2022 van start ging, legt de overheid een stevige verbinding tussen het anders organiseren van ondersteuning en zorg en wonen. De ambitie is 290.000 woningen voor ouderen te realiseren in de jaren tot en met 2030, waaronder 250.000 woningen waar ouderen zelfstandig wonen, bijvoorbeeld in een levensloopbestendige woning of een geclusterde woonvorm. Gezien de krapte op de woningmarkt is het realiseren van voldoende passende woningen, in bestaande bouw of nieuwbouw, al een forse opgave. Daarbij zijn er op het gebied van wonen nog tal van grote en kleine obstakels die het realiseren van passende woonvormen voor iedereen in de weg staat. Denk aan betere randvoorwaarden voor geclusterd wonen, wat nu wordt ontmoedigd door inhoudingen op bijvoorbeeld de huurtoeslag en AOW.¹⁰⁷



Om de spanning *tussen* beleidsdomeinen te illustreren, is het goed verder te kijken dan alleen het woondomein. Langer thuis wonen door ouderen gaat immers niet alleen over een passende woning, maar ook over een leefomgeving die langer thuis wonen mogelijk maakt. Het voorzieningenniveau, en in het bijzonder de nabijheid van voorzieningen, speelt hierin een cruciale rol. Mensen worden minder mobiel bij het verstrijken van de jaren en gaan ook steeds minder ver van huis. Er zijn allerlei soorten voorzieningen nodig die helpen ontmoeting te faciliteren en sociale cohesie te bevorderen of die van belang zijn in het dagelijks leven, zoals buurthuizen, verenigingen, winkels, bibliotheek, huisartsen, openbaar vervoer en religieuze instellingen. In veel kernen, dorpen, wijken en buurten staan deze voorzieningen echter onder druk: de sturing op voorzieningen is veelal niet gericht op het behoud van voorzieningen dichtbij, maar eerder op efficiency en rendabiliteit van *ieder* van deze voorzieningen. Zo kunnen buslijnen alleen blijven bestaan als zij rendabel zijn. En zo niet: dan dreigen zij te worden opgeheven. Mensen die afhankelijk zijn van het openbaar vervoer kunnen zich dan niet verplaatsen, ook niet om andere voorzieningen te bereiken.¹⁰⁸ Bibliotheken en buurthuizen zijn belangrijk voor sociale verbindingen, maar bieden ook mogelijkheden voor ontwikkeling en educatie, zoals digitale vaardigheden. Ontmoeting is al sinds 2015 een wettelijke taak van bibliotheken, maar steeds meer bibliotheken sloten de deuren of schaalden af. Pas recent is weer ingezet op een volwaardige bibliotheek in iedere gemeente.¹⁰⁹ Door de financiële uitdagingen waar veel gemeenten voor staan, staan deze voorzieningen in veel gemeenten opnieuw onder druk. Waar huisartsen cruciaal zijn voor veel ouderen is het steeds lastiger om in het dorp of de wijk een praktijk te starten of onderhouden, bijvoorbeeld door hoge huisvestingslasten. De private sector kent een vergelijkbare ontwikkeling: banken sluiten steeds meer balies,¹¹⁰ pinautomaten verdwijnen uit het straatbeeld,¹¹¹ en kleine en grotere winkeliers hebben het moeilijk in dorpen en kernen. Dit leidt tot schaalvergroting en clustering van faciliteiten én het verdwijnen ervan.¹¹² Ook in steden is de toegang tot voorzieningen in de buurt niet vanzelf geborgd. Daar klonteren voorzieningen regelmatig samen aan de randen van de stad. Denk bijvoorbeeld aan sportvoorzieningen of winkels. Deze

ontwikkelingen in de leefomgeving raken niet alleen ouderen, maar ook jongere generaties. Jonge gezinnen vestigen zich liever in de buurt van een school, winkel, sportvereniging en huisarts, waardoor gemeenschappen in 'oude' woonkernen ontgroenen en sociale verbindingen verarmen,¹¹³ terwijl deze voor ouderen van belang zijn om langer thuis te kunnen wonen. Kortom, langer thuis wonen vraagt om voorzieningen dichtbij, maar de sturing op deze voorzieningen is daar maar beperkt op gericht. Dit zit de ambitie van langer thuis wonen van ouderen in de weg.

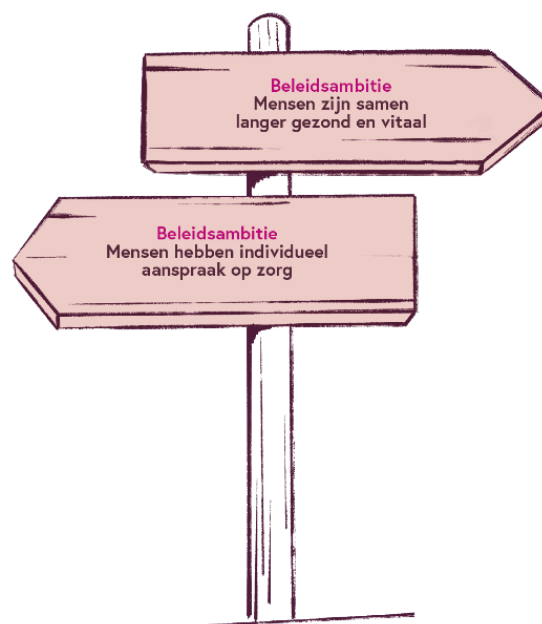
3.5 Spanningen binnen een beleidsdomein

Een vierde spanning is zichtbaar **binnen** beleidsdomeinen: beleid binnen één domein dat onder de verantwoordelijkheid valt van één eindverantwoordelijke, zoals een minister of wethouder. Binnen één domein is doorgaans sprake van verschillende wetgevende kaders en (beleids)doelen op verschillende thema's. Dit is bijvoorbeeld terug te zien op het gebied van welzijn, ondersteuning en zorg. Om in relatief goede gezondheid oud te worden, moet de focus verschuiven van zorg en ziekte naar gezondheid, welbevinden en vitaliteit.¹¹⁴ Gezond ouder worden gaat bij ouderen, naast het behandelen van aandoeningen, vooral over het voorkomen en verminderen van beperkingen in het functioneren en het bevorderen van zelfredzaamheid, participatie en een goede kwaliteit van leven.¹¹⁵ Deze focus helpt ook om de zorg beter toegankelijk te houden, niet alleen voor ouderen, maar ook voor anderen die zorg nodig hebben. Idealiter ondersteunt het zorgstelsel deze verschuiving naar gezondheid, welbevinden en vitaliteit, maar dat is onvoldoende het geval.¹¹⁶ Ook hier worden de samenleving en burgers verschillende richtingen op gestuurd. De ambitie van opeenvolgende kabinetten om steviger in te zetten op gezondheid en vitaliteit, terwijl het zorgstelsel in de basis uitgaat van individuele (aanspraak op) zorg, illustreert deze spanning goed. Deze spanning raakt zowel aan de opgave om iedereen naar vermogen en behoefte te laten meedoen (zie paragraaf 2.3) als aan de opgave om sociale cohesie te behouden en versterken (zie paragraaf 2.1).

Voorbeeld: de botsing tussen de inrichting van het zorgstelsel en de transitie naar gezondheid, vitaliteit en samenleven.

De overheid zet al langere tijd in op gezondheid en goed samenleven. De laatste jaren kreeg dit vorm in onder meer het akkoord Gezond en Actief Leven (GALA), de vijfjaarlijkse Landelijke Nota Gezondheidsbeleid, het programma Eén tegen eenzaamheid, het stimuleren van reablement zorg, de inzet op de Gezonde School-aanpak, de aanpak Jongeren op Gezond Gewicht (JOGG), de ontwikkeling van richtlijnen op het gebied van bewegen, het Nationaal Sportakkoord en het Sportakkoord II. De ambitie van het Kabinet is dat mensen gezonder, sportiever en fitter worden.¹¹⁷ Hiervoor is het nodig dat mensen naar elkaar omzien, dat het maatschappelijk potentieel wordt benut om wie het tijdelijk moeilijk heeft te ondersteunen en dat sterker wordt ingezet op leefstijl en preventie op verschillende terreinen. Hoe mensen hun gezondheid ervaren wordt namelijk in belangrijke

mate bepaald door factoren als de leefomgeving en de sociale verbindingen die zij hebben en maar een klein deel (10-20%) door de zorg.¹¹⁸ Er is een stelsel van zorg en ondersteuning nodig dat deze beleidsambitie ondersteunt. Echter, onze stelselwetten in de zorg gaan uit van beperkingen en ziekte als basis voor individuele aanspraken op behandeling. Het zorgstelsel belooft vooral het verlenen van (curatieve) zorg en is gericht op het individu in plaats van het collectief.¹¹⁹ Zelfs bestuurlijke akkoorden als het IZA, gericht op meer welzijn, gezondheid en de-medicalisering, faciliteren deze transitie maar beperkt. In het kader van het IZA ontvangen gemeenten maximaal 600 miljoen euro (150 miljoen per jaar) om hun bijdrage te leveren aan de transformatie en het realiseren van de doelen in het IZA, terwijl er in totaal 2,8 miljard beschikbaar was aan transformatiemiddelen.¹²⁰ Gezien de gemeentelijke taak in preventie, welzijn en bevordering van sociale binding in buurten, is deze verdeling scheef. Het AZWA zet een stap in de goede richting door de mogelijkheid te bieden zorggeld naar het sociaal domein te verschuiven, maar een daadwerkelijke bestending van de rol van gemeenten blijft uit.¹²¹



Ook de opleiding van zorgmedewerkers, die sterk blijft focussen op individuele zorg, ziekte en medische specialismen, ondersteunt de noodzakelijke kanteling naar gezondheid, vitaliteit en welzijn onvoldoende. Hoewel steeds meer opleidingen en beroepsgroepen aandacht hebben voor samenwerking met andere (ook niet-medische) disciplines en het belang van een brede generalistische blik, sluit de opleidingspraktijk daar slechts deels op aan.¹²² Medisch specialisten verwijzen patiënten door zodra de grenzen van hun specialisatie zijn bereikt. Daarmee is het lastig een holistische blik op de patiënt te creëren, met meer aandacht voor gezondheid en welzijn.

Nieuwe vormen van werken lopen ook tegen verschillende belemmeringen aan, zoals de rol van het tuchtrecht, protocollen, kwaliteitskaders, regels en verantwoordingsinstrumenten. In de huidige opzet van het tuchtrecht staat het beginsel van persoonlijke verwijtbaarheid op gespannen voet met samenwerken in teams en netwerken nu de schaarste toeneemt.¹²³ De huidige opzet leidt ertoe dat professionals eerder diagnosticeren en behandelen, dan afwachten of niets doen.¹²⁴ Wettelijke eisen en regels, zoals registraties, rechtmatigheidstoetsen, aanwijzingen in kwaliteitskaders en bekostigingsregels zijn met regelmaat belemmerend voor een goed samenspel tussen formele zorgverleners, mantelzorgers, naasten en vrijwilligers.¹²⁵ Dit maakt het voor professionals niet eenvoudig om de kanteling naar gezondheid, vitaliteit en samenleven te maken. Of om de uitvoering van bepaalde aspecten van zorg of ondersteuning toe te vertrouwen aan mensen in de omgeving van de patiënt.

Samenvattend staan (de interpretatie van) wettelijke kaders, beleid, regelgeving, toezicht, professionele standaarden en opleidingen binnen het domein van zorg en ondersteuning een kanteling naar gezondheid, vitaliteit en samenleving regelmatig in de weg. Tervijl juist die omslag ruim baan moet krijgen om zorg en ondersteuning ook in de toekomst toegankelijk te houden.¹²⁶

Tot slot

Het lukt op belangrijke knooppunten onvoldoende om tot samenhangend beleid te komen: beleid dat zowel samenlevingsbreed en samenlevingsgericht is.

Samenlevingsbreed heeft betrekking op alle (levens)domeinen die geraakt worden door de veroudering van de samenleving. Bij het vinden van antwoorden op de opgaven die er liggen, helpt het als beleid eenzelfde richting op wijst. De voorbeelden in dit hoofdstuk illustreren dat dat nu onvoldoende het geval is: beleidsambities op verschillende domeinen en soms ook binnen één domein staan zodanig op gespannen voet dat de samenleving en individuele burgers tegenstrijdige signalen krijgen. Daarmee belemmeren deze spanningen de aanpak van de opgaven.

Samenlevingsgericht houdt in dat beleid aansluit bij alle generaties en bij maatschappelijke ontwikkelingen, waaronder initiatieven in de samenleving. De voorbeelden in dit hoofdstuk illustreren dat ook hier regelmatig sprake is van belemmerende spanningen: overheidssturing en gewenste maatschappelijke bewegingen vanuit alle generaties staan regelmatig op gespannen voet, waardoor onvoldoende richting ontstaat en kansen om beleid zichzelf te laten versterken onbenut blijven.

In hoofdstuk 4 belichten we een aantal oorzaken die maken dat het niet of onvoldoende lukt om tot de benodigde samenhang te komen.

4 Oorzaken voor het ontbreken van samenhangend beleid

In hoofdstuk 3 hebben we gezien dat beleid op belangrijke knooppunten verschillende kanten op stuurt. De vraag die zich hierbij aandient: hoe komt het dat het zo lastig is tot samenhangend beleid komen, terwijl vele adviezen hiertoe oproepen? Hiervoor zijn verschillende onderliggende oorzaken aan te wijzen, zoals de complexiteit en de alomvattendheid van de opgaven waarvoor we staan en de wet- en regelgeving die het moeilijker maken om buiten de eigen kaders of taak te handelen. In dit hoofdstuk belichten we een aantal andere, minder besproken en vaak onderliggende oorzaken die het realiseren van samenhangend beleid in de weg staan.

4.1 Sterke gerichtheid op inzicht en (be)grip creëren

Voor antwoorden op de opgaven die de verouderende samenleving met zich meebrengt, zoeken mensen naar houvast of grip. Departementen, decentrale overheden en uitvoerende partijen zetten daarom in op verzamelen van meer data, het onderzoeken van patronen daarin en het optimaliseren van prognosemodellen. Vaak gaat het hierbij om specifieke vragen of vraagstukken, zoals het gebruik van zorg en ondersteuning of de behoeften en wensen van ouderen op het vlak van wonen. Dit draagt bij aan beleid voor specifieke (doel)groepen of op specifieke terreinen. De veronderstelling is dat besluiten niet mogelijk zijn zonder gedetailleerd inzicht en dat meer inzicht leidt tot goede besluiten. Of in elk geval tot besluiten die uitlegbaar en te verantwoorden zijn.

Data kunnen natuurlijk helpen om onzekerheden in beeld te brengen en besluitvorming in die context te ondersteunen. Zeker als dit gebeurt in het besef dat de toekomst, ook bij vraagstukken rondom de verouderende samenleving, altijd maar beperkt inzichtelijk en voorspelbaar blijft. Echter, het risico is dat politiek en beleid houvast blijven zoeken in het verkrijgen van meer inzichten en onvoldoende toekomen aan besluitvorming op basis van de inzichten die al wel beschikbaar zijn - terwijl er altijd onzekerheden zullen blijven. Het (beleids)discours rondom de verouderende samenleving richt zich nog steeds vooral op het krijgen van meer inzicht en betere grip, vaak op specifieke, afgebakende vraagstukken die relatief eenvoudig te overzien zijn. Ook in de politiek worden complexe vraagstukken vaak vereenvoudigd, zodat actie kan worden ondernomen en zichtbaar wordt dat er iets gebeurt. Er is weinig ruimte om besluiten te nemen en tegelijkertijd te erkennen dat de toekomst niet helemaal te voorspellen is. Door te blijven focussen op behapbare oplossingen en zichtbare resultaten blijven de bredere consequenties op andere domeinen onderbelicht, waardoor de noodzakelijke samenhang uitblijft.

Toekomstdenkers uit het domein van ruimtelijke ordening pleiten juist voor het omarmen van de onzekerheid van de toekomst.¹²⁷ Scenario's helpen om met een andere blik naar een onzekere toekomst te kijken en die beter te verkennen.¹²⁸ Daardoor ontstaan nieuwe manieren om beleid te ontwikkelen en politieke keuzes te maken die waarschijnlijk beter aansluiten bij wat de verouderende samenleving in de toekomst nodig heeft. Zo presenteerde het CPB eind 2024 *Kiezen voor later: vier visies op 2050*, een lange termijn verkenning voor de Nederlandse economie. Besluiten op de korte(re) termijn moeten in lijn liggen met wat de (verouderende) samenleving op de lange termijn nodig heeft. Hiervoor is het nodig dat de kaders waarbinnen deze besluiten worden genomen, zoals de verschillende zorgstelsels, adaptief zijn en kunnen meebewegen met hoe opgaven zich in de loop van de tijd ontwikkelen.

4.2 Voorrang voor korte en middellange termijn boven lange termijn

De samenleving staat voor uitdagingen op allerlei vlakken, waarvan de urgentie nu al iedere dag voelbaar is. In de zorg gaat het bijvoorbeeld om lange wachtlijsten in de GGZ, de uitdaging om ziekenhuizen of SEH's in de regio te behouden en het realiseren van voldoende zorgwoningen voor ouderen. Maar ook tal van opgaven op andere terreinen hebben aandacht nodig, zoals de arbeidsmarkttekorten in het onderwijs, de stikstofcrisis of de bedreigingen van internationale veiligheid. Korte termijn-aandacht gaat daarbij makkelijk vóór aandacht voor de langere termijn.¹²⁹ Zo ligt de prioriteit vaker op brede welvaart of koopkracht in het hier en nu ten koste van brede welvaart later en elders.¹³⁰

Omdat de samenleving stap voor stap veroudert en gevolgen daarvan diffuus en geleidelijk tot uiting komen, ontbreekt de urgentie om nu écht door te pakken. Kennelijk is het niet aantrekkelijk om lastige besluiten te nemen die goed samenleven op de lange termijn borgen, zeker wanneer deze op de korte termijn pijn veroorzaken. Of om besluiten te nemen die deze onzekerheden omarmen en zelfs ruimte houden om later in te kunnen spelen op de omstandigheden die zich ontploegen. Hoewel er de afgelopen jaren bakens zijn verzet met bijvoorbeeld de hervormingen in de langdurige zorg en diverse decentralisaties en het koppelen van de AOW-leeftijd aan de ontwikkeling van de resterende levensverwachting op 65 jaar, moet de verouderende samenleving toch wel steeds opnieuw worden geagendeerd. Het blijkt ingewikkeld om het onderwerp blijvend en structureel op de (politieke) agenda te houden.¹³¹ De besluitvorming over moeilijke vraagstukken lijkt steeds vaker vooruitgeschoven te worden. Belangenbehartigers zijn doorgaans meer gericht op behoud van de oude situatie dan op het realiseren van samenlevingsbrede lange termijn doelen.¹³² Een extra handicap is dat burgers, zowel oudere als jongere generaties, in veel van deze (beleids)processen nauwelijks vertegenwoordigd zijn.¹³³

Politici zijn zich zeer bewust van mogelijke electorale effecten als zij radicale beleidsmaatregelen voorstellen met een visie op de langere termijn.¹³⁴ Liever eerst het zoet dan het zuur, zo wordt gedacht. De versplintering in het politieke landschap vergroot de focus op specifieke vraagstukken en het behoud van steun daarvoor bij de achterban. Het feit dat ouderen ook een steeds groter deel van het electoraat vormen en trouwe stemmers zijn, speelt tevens een rol. Besluiten waarbij de belangen van toekomstige generaties zwaarder wegen dan die van huidige ouderen zijn politiek risicovol.¹³⁵ Denk bijvoorbeeld aan de spanning tussen de beste zorg voor ouderen van nu versus houdbare zorg voor jong en oud in de toekomst. De focus op de ouderen van nu gaat ten koste van verantwoordelijkheid voor de langere termijn en voor andere generaties.¹³⁶

4.3 Verkokering en versplintering

De afgelopen jaren is er wel meer aandacht voor het wegnemen van drempels die samenhang in beleid belemmeren. Toch is het beleid op veel terreinen nog steeds verkokerd. Positieve voorbeelden zijn verschillende programma's waarin de verbinding tussen sociaal domein en medisch domein wordt versterkt, bijvoorbeeld met het oog op passende begeleiding en zorg voor zwangere vrouwen in kwetsbare posities.¹³⁷ Of de verbinding tussen sociale zekerheid en wonen met het oog op de ondersteuning van mensen die te maken hebben met bestaansonzekerheid.¹³⁸ Verschillende bestuursakkoorden, zoals het Integraal Zorgakkoord (IZA) en het Gezond en Actief Leven Akkoord (GALA), zetten in op een sterkere verbinding tussen sociaal en medisch domein. Verder is er ingezet op het verruimen van financieringsmogelijkheden, over de klassieke schotten heen. Er is echter vooral sprake van tijdelijke oplossingen, pilots en experimenten, zonder structurele inbedding of herschikking van budgetten.¹³⁹ De aanwezige verkokering draagt op deze manier blijvend bij aan gefragmenteerd beleid, zelfs *binnen* beleidsdomeinen. Voor kennisinstellingen, adviesraden, adviesbureaus en brancheorganisaties geldt tot op zekere hoogte hetzelfde.

In de politiek is een vergelijkbare dynamiek herkenbaar. In de Tweede Kamer ontbreekt een structuur die de langetermijndoelen helpt te bewaken en richtinggevend maakt voor het werk van de commissies die er vanuit diverse beleidsterreinen aan bijdragen. Spanningen met andere beleidsdomeinen blijven hierdoor vaak onopgemerkt, laat staan dat zij worden overbrugd. Beleidsontwikkelingen in het kader van de verouderende samenleving lenen zich echter bij uitstek voor zo'n aanpak. Al in 2005 stelde de door de Tweede Kamer ingestelde Themacommissie Ouderenbeleid voor 'een integrale visie te ontwikkelen op het ouderenbeleid voor de middellange en lange termijn' en om een coördinerend minister Ouderenbeleid aan te stellen 'om een goed evenwicht te vinden tussen de financiële en sociale doelstellingen en om consistentie in het beleid te bereiken'.¹⁴⁰ De ANBO herhaalde deze oproep in 2012. Er is een minister nodig die 'verantwoordelijk is voor de samenhang en effecten van maatregelen aangaande inkomen, arbeid, zorg, wonen en mobiliteit', aldus de ANBO destijds.¹⁴¹ Hoewel het instrument van een 'coördinerend minister' bekend is, ontbreekt vaak de benodigde doorzettingsmacht, juist op andere relevante domeinen.

4.4 Volle tafels en de ambitie tot integraliteit belemmeren voortgang

Veel partijen erkennen inmiddels het belang van een bredere aanpak. Toch richt de samenwerking tussen verschillende ministeries, gemeentelijke afdelingen en/of uitvoerende partijen zich bij specifieke opgaven of doelgroepen vaak op het realiseren van *integraal* beleid. Bijvoorbeeld voor specifieke doelgroepen of opgaven, zoals gezinnen met complexe problematiek of de veiligheid in de wijk. Deze ambitie is voor complexe, veelomvattende vraagstukken in de verouderende samenleving niet realistisch. Een integrale aanpak betekent dat betrokken partijen samen één brede aanpak proberen te ontwikkelen voor een bepaalde opgave of doelgroep, doorgaans geformuleerd vanuit één specifiek perspectief dat bepaald wordt door de wie

er aan tafel zit.¹⁴² Betrokken partners werken toe naar één beleidskader, een gezamenlijke werkwijze en soms ook een multidisciplinaire samenwerking in de uitvoering of dienstverlening aan burgers. Vaak onder aanvoering van één van de partijen, in de veronderstelling dat die het volledige overzicht heeft en regie kan voeren op het geheel. Gezien de grote vraagstukken die de veroudering van onze samenleving met zich meebrengt, is het de vraag of deze verwachting niet te hoog is en er (ook) een andere aanpak nodig is.

De wens om integraal beleid te realiseren, resulteert bovendien vaak in veel, en ook 'volle' tafels en complexe governance, waarin verantwoordelijkheden voor de opgave lastig te beleggen zijn.¹⁴³ Opgaven die op deze integrale manier worden opgepakt, gaan per definitie over de grenzen van individuele organisaties heen en vragen om een gezamenlijke inspanning en gedeeld eigenaarschap.¹⁴⁴ Dat maakt het zetten van stappen wel ingewikkeld. De nadruk op 'samen' kan de slagkracht juist ondermijnen, waardoor doelen niet of onvoldoende haalbaar blijken en de ambitie om integraliteit te creëren verandert in een belemmerende factor.¹⁴⁵

Tot slot: zichzelf versterkende mechanismen

De besproken onderliggende oorzaken staan niet op zichzelf, maar grijpen op elkaar in, versterken elkaar en houden zo de bestaande dynamiek in stand. Daarmee dragen ze bij aan de spanningen in beleid die in hoofdstuk 3 aan bod kwamen. Het aanpakken van één van de oorzaken helpt onvoldoende. Zo heeft het verminderen van de focus op het verkrijgen van gedetailleerde cijfers op een specifiek terrein weinig effect als de verkokering in het politieke proces blijft bestaan. En het verschuiven van de focus naar de lange termijn in beleidsvorming is alleen effectief als ook andere betrokken partijen, zoals uitvoerende partijen, hun strategie en gedrag hierop afstemmen.

Wie op grote opgaven tot samenhangend beleid wil komen, zal met een samenlevingsbrede en samenlevingsgerichte blik moeten kijken naar de vraagstukken van een verouderende samenleving. Dat opent nieuwe perspectieven en leidt tot andere afwegingen en besluiten.

5 Anders kijken, anders aanpakken, anders sturen

Veroudering raakt alle generaties en alle levensdomeinen. De uitdaging is om hier in beleidsvorming en politiek nog beter op in te spelen, zodat we tot meer passende antwoorden komen op de opgaven waarvoor de verouderende samenleving ons stelt (zie hoofdstuk 2). Dit vraagt om een andere benadering, in het bijzonder op de eerdergenoemde knooppunten. Zo voorkomen we dat de samenleving en ook individuele burgers tegengestelde richtingen op worden gewezen, terwijl de uitdagingen groot zijn.

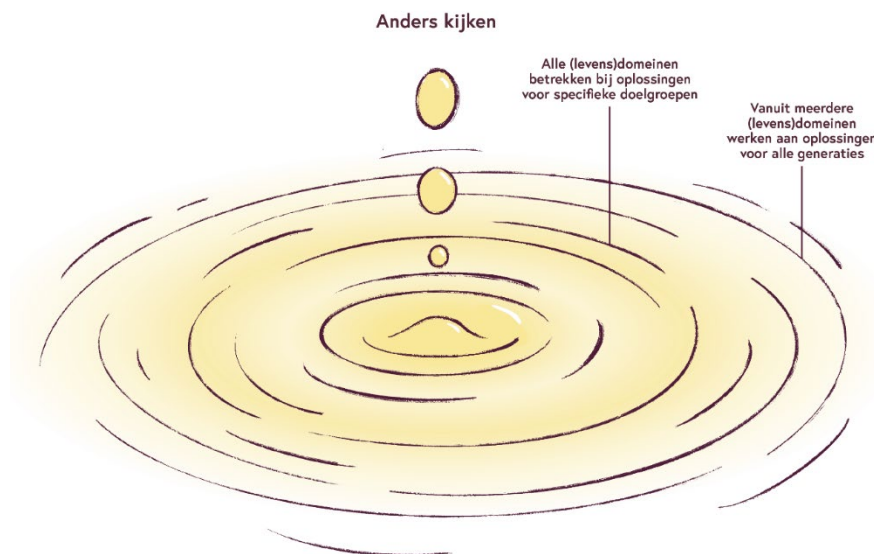
In dit slothoofdstuk schetsen we drie bewegingen die, wat de Raad betreft, de kern van deze andere benadering vormen: **anders kijken, anders aanpakken, anders sturen**. Het gaat om overkoepelende bewegingen, die in elkaar grijpen. Zij hebben tot doel de benodigde samenhang te versterken en beogen vereenvoudiging voor partijen om bij te kunnen dragen aan oplossingen. We zien een rimpeleffect voor ons: door anders kijken, aanpakken en sturen ontstaat een beweging die klein begint en steeds verder uitdijt, zoals rimpelingen in het water. Er komen oplossingen binnen bereik die eerder niet gezien werden en waaraan mogelijk ook nieuwe en andere partijen kunnen bijdragen.

We lichten de drie bewegingen stapsgewijs toe. Hierbij laten we zien dat de uiterste vorm van iedere beweging tot het heroverwegen van keuzes of principes leidt die we vaak als gegeven beschouwen. Vervolgens illustreren we iedere beweging met een voorbeeld om een doorkijkje te geven naar de andere benadering die de Raad voorstaat. De concrete uitwerking van de benadering die de Raad voorstaat is uiteraard een verantwoordelijkheid van bestuurders, beleidsmakers en uitvoerende partijen op de diverse (beleids)terreinen. De eerder verschenen adviezen en rapporten van kennisinstituten, adviesorganen en anderen bevatten vele suggesties en adviezen die benut kunnen worden voor de verdere concretisering van de bewegingen die we hieronder toelichten. Wat de inhoud betreft hebben we ons laten inspireren door voorbeelden die eerder in dit advies aan de orde zijn gekomen. Op de knooppunten van beleid zijn uiteraard nog veel meer thema's te vinden die zich lenen voor verdere verkenning.

1. Anders kijken: naar samenlevingsbreed en samenlevingsgericht

We moeten anders leren kijken naar de uitdagingen waar de verouderende samenleving ons voor stelt. De eerste beweging draait daarom om een verschuiving van het huidige perspectief dat vooral op afzonderlijke domeinen of doelgroepen is gericht, naar een perspectief dat samenlevingsbreed en samenlevingsgericht is. **Samenlevingsbreed** betekent het in ogenschouw nemen van alle relevante (levens)domeinen bij de opgaven waarvoor de verouderende samenleving ons stelt en het leggen van de noodzakelijke verbindingen *tussen* deze domeinen. Dit is een uitdaging voor de zorg, maar ook voor andere domeinen. **Samenlevingsgericht** houdt in dat *alle* generaties in ogenschouw moeten worden genomen en aansluiting wordt gezocht bij het initiatief en het ontwikkelingspotentieel dat in de samenleving aanwezig is.

De focus op een specifiek domein of specifieke doelgroep leidt, zoals aangegeven in hoofdstuk 3, tot spanningen in beleid. Er ontstaat onvoldoende richting. In een meer samenlevingsbrede benadering worden alle relevante levensdomeinen betrokken en kan er domein-verbindend beleid ontstaan. Door ook het perspectief van andere generaties toe te voegen en aan te sluiten bij het initiatief in de samenleving (samenlevingsgericht) ontstaat meer oog voor mensen in verschillende levensfasen en met verschillende behoeften, wensen, mogelijkheden en achtergronden.



De beweging *Anders kijken* lichten we toe aan de hand van de woonopgave. De huidige opgave is gedefinieerd als een bouwopgave: het bouwen van 290.000 woningen voor ouderen, zodat zij langer thuis kunnen wonen. Dit is een specifieke (woon)oplossing voor een specifieke doelgroep. Vanuit *samenlevingsbreed* perspectief verschuift de focus: niet de woning staat centraal, maar het realiseren van een passende woonomgeving voor ouderen. Daarbij spelen veel meer (beleids)domeinen een rol. Wonen gaat immers om meer dan een huis en langer thuis wonen vraagt meer dan een levensloopbestendige woning. Hiervoor zijn ook bereikbare voorzieningen van belang, zoals een winkel, gezondheidscentrum, openbaar vervoer of een ontmoetingsplek. Voor een deel van de mensen zijn nabije voorzieningen misschien zelfs belangrijker om langer thuis te kunnen blijven wonen dan een levensloopbestendige woning. Door uit te zoomen naar de woon- en leefomgeving ontstaat bovendien ruimte om niet alleen in te zetten op nieuwbouw, maar ook op het verbouwen en herinrichten van de bestaande woonomgeving.¹⁴⁶

Voegen we het samenlevingsgerichte perspectief toe, dan verandert de opgave opnieuw: hoe realiseren we een passende woon- en leefomgeving voor mensen uit alle generaties, van jong tot oud. Dit vraagt om verschillende woningtypen en vormen van samenleven. Voor een passende woon-leefomgeving is het nodig om vanuit verschillende domeinen en generaties te kijken. In wijken waar mensen prettig samenleven, gaat het niet alleen om voorzieningen voor ouderen, maar ook voor andere generaties zoals scholieren of jonge gezinnen. Het is bovendien belangrijk om aan te sluiten bij initiatieven die er al zijn in de samenleving en onbenut potentieel op dit vlak te benutten. Zoals burgers die elkaar ondersteunen of lokale ondernemers die bijdragen aan alledaagse attentheid.¹⁴⁷ Ons land telt inmiddels tussen de 1.500 en 2.000 bewonersinitiatieven het gebied van welzijn, zorg en wonen. Dit is een sterke aanwijzing voor de potentie die in de samenleving aanwezig is.¹⁴⁸

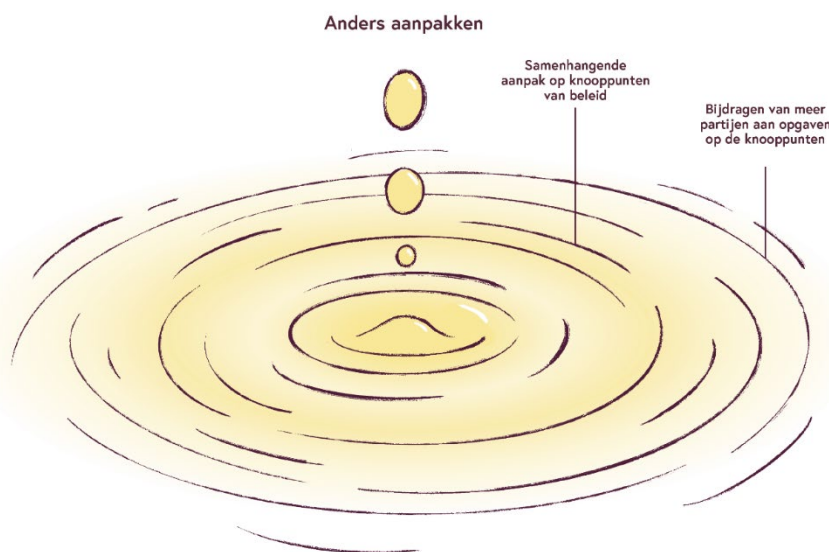
Als we nóg verder doordenken, nodigt de samenlevingsbrede en samenlevingsgerichte benadering uit om de beginselen of ordeningsprincipes van de woningmarkt opnieuw tegen het licht te houden. Als 'passend wonen in alle levensfasen' het uitgangspunt is, is het dan nog vanzelfsprekend om tot het eind van het leven in dezelfde woning te blijven wonen? Of om sociale huurwoningen toe te delen op basis van wachttijd? Mogelijk ondersteunen andere principes het 'passend wonen' beter. Sommige gemeenten experimenteren hier ook al mee. Zij verbinden de woonopgave aan de arbeidsmarktopgave en aan teruglopende publieke basisvoorzieningen, bijvoorbeeld door een deel van de beschikbare woonruimte toe te wijzen aan mensen met een essentieel beroep, zoals politieagenten en verpleegkundigen.¹⁴⁹ Andere gemeenten reserveren aangepaste of levensloopbestendige appartementen op loopafstand van de vitale voorzieningen voor mensen die deze voorzieningen nodig hebben om zelfstandig te kunnen blijven wonen.¹⁵⁰ Deze voorbeelden laten zien dat het loont om vanzelfsprekendheden in de woningmarkt te bevragen, zeker als deze niet langer bijdragen aan passende oplossingen.

2. Anders aanpakken: naar samenhang en meervoudigheid

Ten tweede is anders aanpakken nodig; een beweging van een integrale aanpak naar een aanpak die inzet op samenhang en meervoudige oplossingen. Dit heeft twee doelen. Om te beginnen zijn de uitdagingen waarvoor de verouderende samenleving ons stelt te groot voor de overheid alleen en daarom is de inzet van allerlei partijen nodig. Ten tweede is de samenleving pluriform en hebben mensen, ook ouderen, uiteenlopende wensen en behoeften op allerlei terreinen. Een andere aanpak moet leiden tot meervoudige oplossingen. Zoals in hoofdstuk 4 is besproken, wordt voor complexe vraagstukken vaak ingezet op het ontwikkelen van een *integrale* aanpak: een gedeeld (beleids)kader met een gezamenlijke uitvoering, waarbij betrokken partijen een positie hebben aan de tafel van de organiserende partij. Hoewel integrale aanpakken veel waarde hebben bij specifieke problemen of doelgroepen, werken zij bij brede vraagstukken met veel betrokken partijen vaak verlamdend. Dit geldt ook voor de opgaven die spelen in de verouderende samenleving. Hiervoor is het een haast onmogelijke opgave integraliteit na te streven. De opgaven zijn bovendien sterk met elkaar verweven, waardoor een integrale benadering al snel uitmondt in een inhoudelijke en procesmatige klunen.

De Raad pleit daarom voor samenhang in beleid op de eerdergenoemde knooppunten. Door in te zetten op samenhang op de knooppunten van beleid, ontstaat een lichtere vorm van samenwerking die meer partijen ruimte biedt en uitnodigt om vanuit hun eigen taak en verantwoordelijkheid bij te dragen aan oplossingen. In plaats van te streven naar één integraal beleidskader met gezamenlijke uitvoering, vormen een gedeelde visie of enkele uitgewerkte scenario's de basis. Hoewel het initiatief voor deze andere benadering bij de overheid ligt, is de verouderende samenleving een gedeelde opgave voor allerlei partijen. Het vraagt om een overheid die richting kiest en samenhang op knooppunten realiseert. Met deze richting kunnen meer partijen - ook partijen die nu vaak ontbreken aan de beleidstafels, zoals burgers en private partijen - in kleine coalities bijdragen aan oplossingen.¹⁵¹ Kleine coalities maken het mogelijk om vanuit de eigen rol sneller te handelen, initiatieven te ontwikkelen, te ondernemen en door te pakken. Zo ontstaan meervoudige oplossingen, die juist in een pluriforme samenleving nodig zijn. Er is er immers geen enkele aanpak die voor iedereen of voor alle ouderen werkt; meerdere routes tegelijk vergroten de kans op passende antwoorden voor zo veel mogelijk mensen. Naast het realiseren van samenhang op de knooppunten van beleid, waar grote opgaven elkaar raken, blijft het uiteraard van belang gefocust in te blijven zetten op specifieke thema's of opgaven die minder raakvlakken hebben met (opgaven in) andere domeinen of generaties. Bijvoorbeeld het vergroten van de vakbekwaamheid van medewerkers in de (ouderen)zorg, het verminderen van administratieve- en verantwoordingslasten of de inzet van technologie.

Om samenhang op de knooppunten vast te houden, is blijvend contact en verbinding tussen partijen nodig, vooral wanneer hun taken aan elkaar raken of (deels) overlappen. Dat vraagt om een gelijkwaardige samenwerking, waarbij partijen actief informatie ophalen bij elkaar én actief informatie delen die relevant is voor andere partners om de gezamenlijke richting te behouden.¹⁵² Dit voortdurende schakelen beschermt en versterkt de samenhang, zonder te verzanden in een integrale programmastructuur of volle overlegtafels. Zo ontstaat ruimte voor een samenhangende aanpak op de knooppunten van beleid, waarbij alle relevante partijen kunnen bijdragen aan de opgaven die spelen.



De beweging *Anders aanpakken* illustreren we met de aanpak van arbeidsmarkttekorten in de zorg. De afgelopen jaren is fors geïnvesteerd in het terugdringen van personele tekorten via een breed palet van maatregelen. Beleidsmakers op landelijk en lokaal niveau, opleiders, brancheorganisaties, beroepsverenigingen en vele anderen hebben gewerkt aan het vergroten van vakbekwaamheid, vermindering van administratieve lasten, inzet van technologie, het uitbreiden van contracturen en het aantrekken en het behouden van bestaand personeel. Het is een brede, integrale aanpak van een groot, maar tegelijkertijd specifiek arbeidsmarktprobleem.

In deze integrale aanpak ontbreekt echter de verbinding met de opgave om meer onderling voor elkaar te zorgen, juist *omdat* de formele zorg niet in alle ondersteuning kan blijven voorzien. Nu doorkruist de aanpak van de mantelzorgopgave (inzet op meer onbetaalde uren) de aanpak van arbeidsmarkttekorten (inzet op meer betaalde uren), in plaats van er volwaardig onderdeel van uit te maken. Er is een samenhangende aanpak op dit knooppunt van beleid nodig. Hoe urgent die samenhang is, blijkt uit de cijfers: bijna een kwart van de werknemers in de verpleging, verzorging en thuiszorg is zelf mantelzorger.¹⁵³ Hoewel in cao's regelingen zijn opgenomen om werk en mantelzorg te combineren, zoals tijdelijk verlof en aanpassing van werktijden, vraagt de omvang van beide opgaven om veel structurelere en samenhangende aanpak op dit beleidsknooppunt.

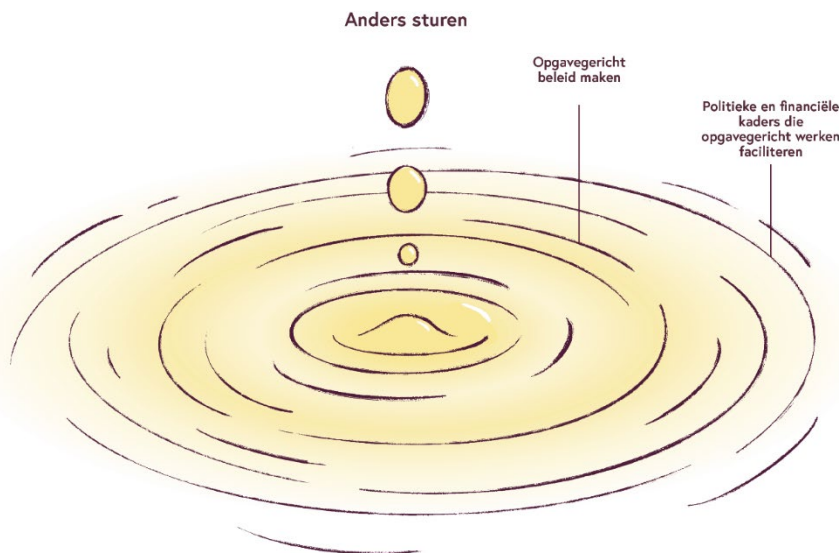
Waar betaald werken resulteert in directe materiële welvaart voor zowel het individu als de samenleving, dragen onbetaalde vormen van werk bij aan bijvoorbeeld sociale cohesie, gezondheid en een fijne leefomgeving voor zichzelf en anderen. Bovendien kunnen onbetaalde vormen van werk beroepskrachten ontlasten en zo indirect ook de materiële welvaart vergroten. Uitgangspunt zou kunnen zijn dat mensen hun tijd kunnen verdelen op een manier die zowel voor henzelf *als voor de gemeenschap* het meeste oplevert. Door af te stappen van eenzijdige beleidsambities, zoals het enkel stimuleren van voltijdwerk, en meer ruimte te bieden voor verschillende combinaties van betaald en onbetaald werk, komen nieuwe oplossingen in beeld. Werkgevers en overheden moeten dit actief mogelijk maken. Denk aan het faciliteren van voldoende inkomen bij het werken van minder betaalde uren, bijvoorbeeld via fiscale voordelen voor mensen die langdurig intensief mantelzorgen voor familieleden of mensen in de buurt, zodat er gedurende die periode in ieder geval geen sprake is van inkomstenderving. Of aan het benutten van kansen voor inzet van (specifiek geschoolde) arbeidsmigranten en statushouders, zoals de Adviesraad Migratie heeft geadviseerd, om de druk op dit knooppunt te verlichten.¹⁵⁴

Als we dit nog verder doordenken, daagt deze beweging uit na te denken over hoe niet alleen werkgevers en overheden, maar ook andere partijen kunnen bijdragen aan het knooppunt van mantelzorg en arbeid. Niet één oplossing voor iedereen, maar een mix van oplossingen die aansluit bij verschillende behoeften en mogelijkheden om bij te dragen. Denk aan het ontzorgen van mantelzorgers op andere levensdomeinen, bijvoorbeeld door het aanbieden van cultuuractiviteiten overdag of het aanbieden van een boodschappendienst aan mantelzorgers in buitengebieden. Of aan coalities van vrijwilligers en mantelzorgers die elkaar afwisselen, zodat zij hun tijd gevarieerder en flexibeler kunnen besteden.

3. Anders sturen: naar opgavegericht sturen

Anders kijken en anders aanpakken moeten tot slot gepaard gaan met anders sturen: een beweging van het overwegend sturen op thema's of domeinen naar een meer opgavegerichte sturing door landelijke of lokale overheden, maar ook door uitvoerende partijen, koepelorganisaties en anderen. De opgaven die de verouderende samenleving met zich meebrengt, vragen immers om inspanningen op zowel landelijk, regionaal als lokaal niveau. Hoewel binnen huidige beleidsmatige en financiële kaders soms ook ruimte zit om vorm te geven aan samenwerking over grenzen van domeinen of sectoren heen, staat in veel gevallen nog steeds een bepaald domein, de ambitie op een specifiek thema of binnen een bepaalde sector centraal en niet de maatschappelijke opgave.

Politieke ambities, wetgeving, beleid en doelstellingen worden nu grotendeels vormgegeven binnen de bestaande politieke, organisatorische en financiële structuren. Coalitie- en collegeakkoorden, jaarlijkse begrotingen en verantwoordingssystemen hebben doorgaans een specifiek domein als vertrek- en eindpunt. In een opgavegerichte benadering staat juist de maatschappelijke opgave centraal en wordt gekeken naar hoe verschillende domeinen en partijen hieraan kunnen bijdragen. Om dit te realiseren is het nodig dat wettelijke en financiële kaders sturen op opgavegericht werken en dit ook beter faciliteren.¹⁵⁵



De beweging *Anders sturen* illustreren we aan de hand van de ambitie van opeenvolgende kabinetten om te werken aan een fitte, gezonde en veerkrachtige samenleving en tegelijkertijd de zorg toegankelijk, kwalitatief goed en betaalbaar te houden. Dit gebeurt onder meer via akkoorden als het Gezond en Actief Leven Akkoord (GALA) en het Integraal Zorg Akkoord (IZA), en meer recent in het Aanvullend Zorg en Welzijnsakkoord (AZWA).

In het GALA en het Nationaal Preventieakkoord zijn afspraken gemaakt over leefstijlthema's als roken, alcoholgebruik, gezond eten en voldoende bewegen. Ook is er aandacht voor een leefomgeving die uitnodigt tot bewegen en ontmoeting. Parallel daaraan richt het IZA zich op houdbare zorg: betere organisatie en samenwerking in de zorg, voldoende zorgpersoneel, minder bureaucratie, het definiëren van 'passende zorg' en het stimuleren van gezond leven. Deze afspraken zijn hard nodig, want door onder meer vergrijzing en de toename van chronische aandoeningen maken steeds meer mensen (langer) gebruik van zorg. Het realiseren van de ambities in het GALA en het Nationaal Preventieakkoord is essentieel om op de lange termijn toegankelijke, goede en betaalbare zorg te garanderen. Toch werken beide akkoorden nog langs gescheiden bestuurlijke en ambtelijke lijnen met, een eigen financiering, monitoring en sturing. Een overkoepelende visie ontbreekt.

Kiezen we voor een opgavegerichte insteek, dan ligt het voor de hand beide ambities vanaf het begin met elkaar te verbinden en te zien als onderdeel van één opgave: een gezondere, fittere en veerkrachtiger bevolking als belangrijke randvoorwaarde voor toegankelijke, goede en betaalbare zorg in de toekomst.

Vanuit deze benadering verandert de inhoudelijke oriëntatie, ontstaan overkoepelende financiële afspraken en kan de sturing op het geheel anders worden ingericht. Het Aanvullend Zorg- en Welzijnsakkoord (AZWA) erkent deze samenhang wel, maar werkt die nog niet uit op meer structurele punten, zoals een domeinoverstijgende bekostiging tussen Wmo en ggz- en medisch specialistische zorg.¹⁵⁶ Bovendien is het akkoord een aanvulling op bestaande sturingsmechanismen en geen herziening van het fundament van het stelsel.

Als we nóg verder doordenken is het van belang dat de kaders waarin politieke ambities worden vertaald naar beleid, opgavegericht werken moeten stimuleren, belonen en versterken. Dit vraagt weliswaar om een grondige herziening van een aantal zaken, maar in ieder geval zijn anders sturen, anders begroten en anders verantwoorden essentieel om opgavegericht werken effectief manier vorm te geven. Dit betekent bijvoorbeeld dat grote maatschappelijke opgaven leidend zijn in de inrichting van Coalitieakkoorden of Regeerprogramma's. Nu zijn ambities per domein geordend, met doelen voor de komende regeringsperiode. Zo ontstaat van meet af aan sturing op politieke- en beleidsambities 'binnen de koker' en op de korte termijn, in plaats van op de beste antwoorden voor urgente opgaven in een (verouderende) samenleving.

Tot slot

Dat de samenleving veroudert is een gegeven. Deze veroudering raakt alle generaties en alle (levens)domeinen. Dit advies laat zien dat de huidige aanpak, gericht op afzonderlijke doelgroepen of specifieke domeinen, niet altijd tot passende oplossingen leidt. De samenleving wordt op cruciale punten in tegengestelde richtingen gestuurd waardoor tijd, energie en focus verloren gaan. De Raad pleit daarom voor een andere benadering: met oog voor alle levensdomeinen, voor alle generaties en voor initiatief vanuit de samenleving. En waarin ruimte is voor burgers, maatschappelijke partners en private partijen om binnen een samenhangend kader vanuit hun eigen taak of opdracht eenvoudiger bij te dragen aan de vele oplossingen die nodig zijn. Zo kan ook beter recht worden gedaan aan de pluriformiteit aan wensen en behoeften in de bevolking. Dit vraagt om een overheid die richting geeft waar dat nodig is en die durft los te laten waar het kan.

Deze andere benadering van de verouderende samenleving vormt een wezenlijke uitdaging. In dit advies hebben we hiervoor de richting aangedragen, maar verdere verkenning en uitwerking is nodig. Bijvoorbeeld over de rolinvulling van verschillende partijen en nieuwe vormen van samenwerken. Ook de Raad zelf gaat hiermee verder, onder meer rond thema's als solidariteit tussen generaties en een veranderende rol van de overheid. De uitdaging is weliswaar groot, maar de opgaven waar de verouderende samenleving ons voor stelt laten ons geen andere keuze. En als we het aandurven om de benadering te hanteren die de Raad in dit advies heeft geschetst, ontstaat een wenkend perspectief om in de verouderende samenleving goed (samen) te leven.

Totstandkoming van dit advies

Dit advies vloeit, zoals ook in hoofdstuk 1 is verwoord, voort uit een verkenning die de Raad heeft gedaan rondom het thema ouderen en vergrijzing. In de verkenning hebben we ruim 40 gesprekken gevoerd (waarvan een deel groepsgesprekken), data verzameld en vele documenten gelezen.

De RVS adviseert onafhankelijk; gesprekspartners hebben zich niet gecommitteerd aan het advies. De volgende personen zijn geconsulteerd in individuele- of groepsgesprekken:

1	Michiel Geschiere Maartje Roelofs	Ministerie van VWS, Directie Langdurige Zorg Ministerie van VWS, Directie Maatschappelijke Ondersteuning
2	Marieke Seip (secretaris) Nanda Hagedoorn Allet Dopmeijer Hinde Dijkhuis Marleen Damen Hans Uneken Frans Swinkels Herm Kuijpers	Kernteam NDSD – directeuren sociaal domein: Gemeente Haarlem Gemeente Zwolle Gemeente Lelystad Gemeente Den Bosch Gemeente Utrecht Gemeente Tilburg Gemeente Amersfoort
3	Martijn Kop	Ministerie van VWS, Directie Maatschappelijke Ondersteuning
4	Heleen van den Berg	Ministerie van VWS, Directie Maatschappelijke Ondersteuning
5	Nanja Flikweert	Ministerie van VWS, Directie Maatschappelijke Ondersteuning
6	Anno Pomp	Ministerie van VWS, Directie Langdurige Zorg
7	Martin Holling	Ministerie van VWS, Directie Langdurige zorg
8	Peter Leeftang Marina van den Bosch-Vos	Ministerie van VWS, Directie Curatieve Zorg
9	Philip Idenburg	BeBright
10	Esther Hendriks	Mantelzorg NL
11	Atie Schipaanboord	Seniorencoalitie / ANBO / NOOM
12	Lex Staal	Sociaal Werk Nederland
13	Joyce Jacobs	De Wulverhorst
14	Robbert Huijsman	Hoogleraar ESHPM, Genero
15	Karin Kalverboer Liza Zwiers	Stem van ouderen en zorginnovatieplatform
16	Anja Laeven (voorzitter) Anjo Geluk Marilyn Haimé Maria Groenewegen, Marie-Jeanne Boltong Jita Hoogerduijn Hans Wesselink Esther Hansen	Raad van Ouderen
17	Mirella Minkman	Vilans

18	Jan Smelik	Nederland Zorgt voor Elkaar
19	Huisartsen i.o. differentiatie beleid en beheer (contact Elise Adriaansens)	Huisartsenopleiding Erasmus MC
20	Petra van Loon	Platform Vrijwillige Inzet (NOV) 'Samen Ouder Worden'
21	Ineke van der Voort Sascha Heijnen	Zorginstituut Nederland
22	Frank Hagelstein Wouter van Soest	Actiz
23	Piet van den Reijen Masja van den Burg	Sociaal-Economische Raad (SER)
24	Lieke Boonen Michael Echteld	Pharos / Equalis
25	Jelle Boonstra Lara Gon	RegioPlus
26	Sasha van Bijsterveld Suzanne Boon Johanneke Engel Annemijn Elskamp Maaïke Remmerswaal Wietske Berrevoets Joost Zielstra	Samen voor Kwetsbare Ouderen 010: Franciscus Gasthuis & Vlietland Rijnmond Dokters en Gro-up Buurtwerk Franciscus Gasthuis & Vlietland Rijnmond dokters Humanitas Rotterdam en Rijnmond Humanitas Rotterdam en Rijnmond
27	Huub Maas	Elisabeth-TweeSteden Ziekenhuis
28	Duco Stuurman Najla van Veen	Lid KennisRing (expertisenetwerk RVS); Gemeente Amsterdam Lid KennisRing; Zorg&
29	Frido Kraanen Jeroen van den Oever Danka Stuijver Marit Tanke	Lid KennisRing (expertisenetwerk RVS); Gelre ziekenhuizen Lid KennisRing; Fundis Lid KennisRing; huisarts, diverse organisaties VGZ
30	Egge van der Poel	Lid KennisRing
31	Carlijn Lensink Kirsten Aben Marieke van Wieringen Yvonne Jamar Marleen van Bergeijk Valerie Franx	Lid VeRS (expertisenetwerk RVS); Alzheimer Nederland Lid VeRS; mantelsuite, waarnemend huisarts Lid VeRS; Vrije Universiteit Lid VeRS; lokale zorgcoöperatie; Elisabeth-TweeSteden ziekenhuis Lid VeRS; Dutch design foundation, Embassy of Health Lid VeRS; diverse organisaties als basisarts
32	Jeanette Iradukunda Marit Schwenke Céline de Jongh	Lid VeRS (expertisenetwerk RVS); Actiz Lid VeRS; Hogeschool Utrecht Lid VeRS; KAW
33	Mirre van Veen	Pharos; lid VeRS
34	Soesja Boode Willemijn Blom	DSW
35	Pieterbas Lalleman	Buurtzorg, Fontys

36	Dick Kabel	Ministerie van Financiën (account VWS)
37	Jos de Blok	Buurtzorg
38	Erik Gerritsen	Ymere
39	Bram Wouterse	Erasmus Universiteit
40	Carin Gaemers	Skipr
41	Ester Bertholet	MESO
42	Floris Venneman	Bureau Vijftig

Literatuurlijst / bronnen

- ¹ Centraal Bureau voor de Statistiek (2023). *Bevolkingsprognose 2023-2070. Ouderen*. Geraadpleegd op 28 juli 2025, van <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-bevolking/leeftijd/ouderen>
- ² Centraal Bureau voor de Statistiek (2024). *Verkenning bevolking 2050 – editie 2024. Variant midden*. Den Haag: CBS.
- ³ Planbureau voor de Leefomgeving (2025). *Toekomstverkenning WLO: vier scenario's voor Nederland in 2040, 2050 en 2060*. Den Haag: PBL.
- ⁴ Centraal Bureau voor de Statistiek (2024). *Dashboards bevolkingsprognose*. Geraadpleegd op 28 juli 2025, van https://dashboards.cbs.nl/v6/dashboard_bevolkingsprognose/
- ⁵ Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 (2024). *Gematigde groei*. Den Haag: Rijksoverheid.
- ⁶ Raad voor de Volksgezondheid & Samenleving (2020). *De derde levensfase: het geschenk van de eeuw*. Den Haag: RVS.
- ⁷ Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 (2024). *Gematigde groei*. Den Haag: Rijksoverheid.
- ⁸ Raad voor de Volksgezondheid & Samenleving (2020). *De derde levensfase: het geschenk van de eeuw*. Den Haag: RVS; FD (7 augustus 2025). *Een andere kijk op fit blijven*. Nieuwsbericht. Geraadpleegd op 19 augustus 2025, van <https://fd.nl/samenleving/1564586/vechten-voor-vormbehoud>
- ⁹ Sociaal en Cultureel Planbureau (2020). *Gelukkig ouder worden in een veranderende samenleving. Een pleidooi voor zingeving en creativiteit*. Den Haag: SCP.
- ¹⁰ Raad voor de Volksgezondheid & Samenleving (2020). *De derde levensfase: het geschenk van de eeuw*. Den Haag: RVS.
- ¹¹ Ministerie van Financiën (9 april 2018). *Inkomens en vermogenspositie van ouderen. Brief Regering*. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- ¹² Raad voor de Volksgezondheid & Samenleving (2020). *De derde levensfase: het geschenk van de eeuw*. Den Haag: RVS.
- ¹³ Raad voor de Volksgezondheid & Samenleving (2017). *Recept voor maatschappelijk probleem: medicalisering van levensfasen*. Den Haag: RVS.
- ¹⁴ Sociaal en Cultureel Planbureau (2024, 10 december). *Sociale samenhang in Nederland stabiel, maar grote verschillen baren zorgen*. Nieuwsbericht. <https://www.scp.nl/actueel/nieuws/2024/12/10/sociale-samenhang-in-nederland-stabiel-maar-grote-verschillen-baren-zorgen>
- ¹⁵ Raad voor de Volksgezondheid & Samenleving (2022). *Anders leven en zorgen. Naar een gelijkwaardig samenspel tussen naasten, vrijwilligers en beroepskrachten*. Den Haag: RVS.
- ¹⁶ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2018). *De nieuwe verscheidenheid. Toenemende diversiteit naar herkomst in Nederland*. Den Haag: WRR.
- ¹⁷ ANBO-PCOB (2025, 26 mei). *Onderzoek ANBO-PCOB toont aan: grootste deel ouderen ziet verzorgingshuis niet zitten*. Nieuwsbericht. https://anbo-pcob.nl/media/documents/20250526_Flitspeiling_Wonen_en_Zorg_voor_ouderen.pdf; Centraal Bureau voor de Statistiek (6 september 2024). *1 op de 5 mensen woont alleen*. Nieuwsbericht. Den Haag: CBS.
- ¹⁸ Das, M. (2018, 21 november). *Potentiële mantelzorgers wonen dikwijls ver weg. Sociale vraagstukken*. Nieuwsbericht. <https://www.socialevraagstukken.nl/potentielle-mantelzorgers-wonen-dikwijls-ver-weg/>
- ¹⁹ Ham, M., van Beek, K. (2024). *Leefvormen in een ouder wordende samenleving*. Utrecht: Vilans en Movisie.

- ²⁰ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1993). *Ouderen voor ouderen: demografische ontwikkelingen en beleid*. Den Haag: WRR.
- ²¹ Themacommissie Ouderenbeleid (2005). *Rapport Themacommissie Ouderenbeleid*. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- ²² Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 (2024). *Gematigde groei*. Den Haag: Rijksoverheid.
- ²³ Centraal Planbureau (2024). *Kiezen voor later: vier visies voor 2050*. Den Haag: CPB.
- ²⁴ Ouder worden 2040. *Wat gaan we doen?* Geraadpleegd op 28 juli 2025, van <https://www.ouderworden2040.nl/programma-ouder-worden-2040/>
- ²⁵ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2021). *Kiezen voor houdbare zorg. Mensen, middelen en maatschappelijk draagvlak*. Den Haag: WRR.
- ²⁶ Commissie Toekomst zorg thuiswonende ouderen (2020). *Oud en Zelfstandig in 2030. Aangepast REISadvies*. Den Haag: Rijksoverheid.
- ²⁷ Raad van Ouderen (2024). *Sociale participatie, smeerolie voor de samenleving*. Utrecht: RvO.
- ²⁸ Raad voor de Volksgezondheid & Samenleving (2020). *De derde levensfase: het geschenk van de eeuw*. Den Haag: RVS.
- ²⁹ ICT&Health (2024, 19 februari). *Robot neemt stukje ziekenhuisadministratie over*. Nieuwsbericht. <https://icthealth.nl/nieuws/robot-neemt-stukje-ziekenhuisadministratie-over>; De Juiste Zorg op de Juiste Plek (2025). *Sociaal domein werkt aan betere samenwerking medisch domein*. Nieuwsbericht. Geraadpleegd op 28 juli 2025, van <https://icthealth.nl/nieuws/robot-neemt-stukje-ziekenhuisadministratie-over>
- ³⁰ Planbureau voor de Leefomgeving (2013). *Vergrijzing en ruimte, gevolgen voor de woningmarkt, vrijetijdsbesteding, mobiliteit en regionale economie*. Den Haag: PBL.
- ³¹ Ministerie van VWS (2022). *Eén tegen eenzaamheid: Actieprogramma 2022-2025*. Den Haag: Rijksoverheid.
- ³² Ministerie van VWS (2020). *Nationale dementiestrategie*. Den Haag: Rijksoverheid.
- ³³ Ministerie van VRO (2024). *Regeling ontmoetingsruimten in ouderenhuisvesting & Stimuleringsregeling Zorggeschikte woningen*. Den Haag: Rijksoverheid.
- ³⁴ Landelijk Kenniscentrum Cultuureducatie en Amateurkunst (2020). *Kennisdossier Cultuur en ouderen*. Geraadpleegd op 28 juli 2025, van <https://www.lkca.nl/artikel/cultuur-en-ouderen/>
- ³⁵ Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (2024, 2 juli). *Kwaliteit langdurige zorg voor ouderen thuis nog vaak onder de maat*. Nieuwsbericht. <https://www.igj.nl/publicaties/publicaties/2024/07/02/kwaliteit-langdurige-zorg-voor-ouderen-thuis-nog-vaak-onder-de-maat>
- ³⁶ Raad voor de Volksgezondheid & Samenleving (2023). *Met de stroom mee. Naar een duurzaam en adaptief stelsel van zorg en ondersteuning*. Den Haag: RVS.
- ³⁷ Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 (2024). *Gematigde groei*. Den Haag: Rijksoverheid.
- ³⁸ Raad voor de Volksgezondheid & Samenleving en College van Rijksbouwmeester en Rijksadviseurs (2022). *Ruimte maken voor ontmoeting. De buurt als sociale leefomgeving?* Den Haag: RVS; College van Rijksbouwmeester en Rijksadviseurs (2025). *BuurtSaam: resultaten, inzichten en reflecties*. Den Haag: CRa.
- ³⁹ Sociaal en Cultureel Planbureau (2024). *Samenleven in de toekomst, een verkenning naar sociale cohesie bij een veranderende bevolkingssamenstelling in 2050*. Den Haag: SCP.
- ⁴⁰ Ham, M., van Beek, K. (2024). *Leefvormen in een ouder wordende samenleving*. Utrecht: Vilans en Movisie.
- ⁴¹ Sociaal en Cultureel Planbureau (2024). *Samenleven in de toekomst, een verkenning naar sociale cohesie bij een veranderende bevolkingssamenstelling in 2050*. Den Haag: SCP.
- ⁴² Sociaal en Cultureel Planbureau (2024). *Samenleven in de toekomst, een verkenning naar sociale cohesie bij een veranderende bevolkingssamenstelling in 2050*. Den Haag: SCP.
- ⁴³ Centraal Bureau voor de Statistiek (2024). *Vermogen van huishoudens. Materiële welvaart in Nederland*. Nieuwsbericht. Geraadpleegd op 28 juli 2025, van <https://longreads.cbs.nl/materiele-welvaart-in-nederland-2024/vermogen-van-huishoudens/>
- ⁴⁴ Pharos (2022). *Factsheet sociaal-economische gezondheidsverschillen*. Utrecht: Pharos.

- ⁴⁵ Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 (2024). *Gematigde groei*. Den Haag: Rijksoverheid.
- ⁴⁶ Commissie Toekomst zorg thuiswonende ouderen (2020). *Oud en Zelfstandig in 2030. Aangepast REISadvies*. Den Haag: Rijksoverheid; Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 (2024). *Gematigde groei*. Den Haag: Rijksoverheid.
- ⁴⁷ Raad voor de Volksgezondheid & Samenleving en College van Rijksbouwmeester en Rijksadviseurs (2022). *Ruimte maken voor ontmoeting. De buurt als sociale leefomgeving?* Den Haag: RVS.
- ⁴⁸ RLI en RVS en NLSportraad (2024). *Zorg voor gezond bewegen*. Brief. Den Haag: RVS; Raad voor de Volksgezondheid & Samenleving en College van Rijksbouwmeester en Rijksadviseurs (2022). *Ruimte maken voor ontmoeting. De buurt als sociale leefomgeving?* Den Haag: RVS.
- ⁴⁹ Platform31 (2020). *Woonprofielen van senioren*. Den Haag: Platform31; ANBO-PCOB (2025, 26 mei). *Onderzoek ANBO-PCOB toont aan: grootste deel ouderen ziet verzorgingshuis niet zitten*. Nieuwsbericht. https://anbo-pcob.nl/media/documents/20250526_Flitspeiling_Wonen_en_Zorg_voor_ouderen.pdf
- ⁵⁰ Van Nimwegen, N., van Praag, C. (2012). *Bevolkingsvraagstukken in Nederland anno 2012. Actief ouder worden in Nederland*. Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut.
- ⁵¹ Nederlandse Sportraad (2024). *Laat ze niet zitten! Bewegen en sport door 65-plussers*. Den Haag: NL Sportraad.
- ⁵² Sociaal en Cultureel Planbureau (2019). *Zorgen voor thuiswonende ouderen. Trends 2018-2030*. Den Haag: SCP; Centraal Bureau voor de Statistiek (2024, 6 september). *1 op de 5 mensen woont alleen*. Nieuwsbericht. <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2024/36/1-op-de-5-mensen-woont-alleen>
- ⁵³ Sociaal en Cultureel Planbureau (2024). *Investeren in vitale ouderen. Een verklaringsmodel van veranderingen in hulpbronnen en participatie op welbevinden in de vergrijzende samenleving*. Den Haag: SCP.
- ⁵⁴ Raad van Ouderen (2025). *Van verzorgingshuis oude stijl naar geclusterd wonen met welzijn en zorg op maat; Alle hens aan dek!* Utrecht: RvO.
- ⁵⁵ Ouder worden 2040 (2021). *Mobiliteit voor meedoen: toegankelijkheid en mobiliteit voor iedereen*. Utrecht: BeBright.
- ⁵⁶ World Health Organisation (2019). *Environmental Health Inequalities Resource Package: A Tool for Understanding and Reducing Inequalities in Environmental Risk*. Geneva: WHO.
- ⁵⁷ Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 (2024). *Gematigde groei*. Den Haag: Rijksoverheid.
- ⁵⁸ Bureau Vijftig en Vilans (2024). *Onderzoek Thuis oud worden*. Utrecht: Vilans.
- ⁵⁹ Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 (2024). *Gematigde groei*. Den Haag: Rijksoverheid.
- ⁶⁰ Commissie Toekomst zorg thuiswonende ouderen (2020). *Oud en Zelfstandig in 2030. Aangepast REISadvies*. Den Haag: Rijksoverheid.
- ⁶¹ Sociaal en Cultureel Planbureau. *Sociale Cohesie*. Geraadpleegd op 28 juli 2025, van Den Haag: SCP; Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 (2024). *Gematigde groei*. Den Haag: Rijksoverheid.
- ⁶² Sociaal en Cultureel Planbureau (2022). *Meedoen aan de samenleving. Naast kunnen en moeten ook een kwestie van willen en mogen*. Den Haag: SCP.
- ⁶³ Sociaal en Cultureel Planbureau (2024). *Investeren in vitale ouderen. Een verklaringsmodel van veranderingen in hulpbronnen en participatie op welbevinden in de vergrijzende samenleving*. Den Haag: SCP.
- ⁶⁴ Centraal Bureau voor de Statistiek (2022). *Zingeving*. Geraadpleegd op 28 juli 2025, van <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/rapportages/2022/zingeving?onepage=true>
- ⁶⁵ Raad van Ouderen (2024). *Sociale participatie, smeerolie voor de samenleving*. Utrecht: RvO; Sociaal en Cultureel Planbureau (2022). *Meedoen aan de samenleving. Naast kunnen en moeten ook een kwestie van willen en mogen*. Den Haag: SCP.
- ⁶⁶ Sociaal en Cultureel Planbureau (2024). *Investeren in vitale ouderen. Een verklaringsmodel van veranderingen in hulpbronnen en participatie op welbevinden in de vergrijzende samenleving*. Den Haag: SCP.

- ⁶⁷ Raad van Ouderen (2024). *Sociale participatie, smeerolie voor de samenleving*. Utrecht: RvO.
- ⁶⁸ Nederlandse Organisaties Vrijwilligerswerk (2024). *Coalitie Intergenerationeel Contact. Hoe sla je een brug tussen jong en oud(er)? Samen ouder worden*. Utrecht: NOV.
- ⁶⁹ NIDI. Van Solange, H., Henkens, K., & Ekerdt, D. (2025). Gepensioneerden en de norm om bezig te blijven. *Demos: bulletin over bevolking en samenleving*, 41(1), 5-7
- ⁷⁰ NOS (10 mei 2025). *Doorwerken na AOW-leeftijd staat vaker in cao's: 'manier om actief te blijven'*. Nieuwsbericht. Geraadpleegd op 28 juli 2025, van <https://nos.nl/artikel/2566663>
- ⁷¹ UWV (4 september 2023). *Demografische veranderingen op de arbeidsmarkt: meer doen met minder mensen*. Nieuwsbericht. Geraadpleegd op 28 juli 2025, van <https://www.uwv.nl/nl/nieuws/demografische-veranderingen-op-de-arbeidsmarkt-meer-doen-met-minder-mensen>
- ⁷² Ministerie van VWS (16 december 2024). *Kamerbrief over arbeidsmarktprognose zorg en welzijn 2024*. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal; Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 (2024). *Gematigde groei*. Den Haag: Rijksoverheid.
- ⁷³ Sociaal-Economische Raad (2016). *Een werkende combinatie. Advies over het combineren van werken, leren en zorgen in de toekomst*. Den Haag: SER.
- ⁷⁴ Sociaal en Cultureel Planbureau (2023). *Kennisnotitie Arbeidsmarktkrapte*. Den Haag: SCP.
- ⁷⁵ Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid (2020). *Het betere werk, de nieuwe maatschappelijke opdracht*. Den Haag: WRR; Ouder Worden 2040 (2022). *Een transformatieagenda voor een ouder wordende samenleving*. Utrecht: BeBright; Raad voor de Volksgezondheid & Samenleving (2022). *Anders leven en zorgen. Naar een gelijkwaardig samenspel tussen naasten, vrijwilligers en beroepskrachten*. Den Haag: RVS.
- ⁷⁶ Raad voor de Volksgezondheid & Samenleving (2020). *De derde levensfase: het geschenk van de eeuw*. Den Haag: RVS; Commissie Toekomst zorg thuiswonende ouderen (2020). *Oud en Zelfstandig in 2030. Aangepast REISadvies*. Den Haag: Rijksoverheid.
- ⁷⁷ Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 (2024). *Gematigde groei*. Den Haag: Rijksoverheid.
- ⁷⁸ Pharos (2024). *Rapport Ouderen en langer thuis*. Utrecht: Pharos; Raad van ouderen (2022). *Mantelzorg voor en door ouderen*. Utrecht: RvO.
- ⁷⁹ Commissie Toekomst zorg thuiswonende ouderen (2020). *Oud en Zelfstandig in 2030. Aangepast REISadvies*. Den Haag: Rijksoverheid.
- ⁸⁰ Commissie Toekomst zorg thuiswonende ouderen (2020). *Oud en Zelfstandig in 2030. Aangepast REISadvies*. Den Haag: Rijksoverheid.
- ⁸¹ Planbureau voor de Leefomgeving (2023). *Betrokken burgers onmisbaar voor een toekomstbestendige leefomgeving*. Den Haag: PBL.
- ⁸² Movisie en Universiteit voor humanistiek (2018). *Niet meer zomaar te stoppen: over de duurzaamheid van burgerinitiatieven*. Utrecht: Movisie; Vilans, Movisie en Nederland Zorgt voor elkaar (2023). *Zorgzame buurten. Inspirerende initiatieven die het systeem trotseren*. Utrecht: Vilans.
- ⁸³ Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 (2024). *Gematigde groei*. Den Haag: Rijksoverheid; Commissie Toekomst zorg thuiswonende ouderen (2020). *Oud en Zelfstandig in 2030. Aangepast REISadvies*. Den Haag: Rijksoverheid; Ouder Worden 2040 (2022). *Een transformatieagenda voor een ouder wordende samenleving*. Utrecht: BeBright.
- ⁸⁴ Sociaal en Cultureel Planbureau (2024). *Samenleven in de toekomst, een verkenning naar sociale cohesie bij een veranderende bevolkingssamenstelling in 2050*. Den Haag: SCP.
- ⁸⁵ Raad voor de Volksgezondheid & Samenleving (2023). *Is dit wel verantwoord? Hoe de zorg betekenisvol rekenschap kan afleggen in tijden van transitie*. Den Haag: RVS; Raad voor de Volksgezondheid & Samenleving (2023). *Met de stroom mee. Naar een duurzaam en adaptief stelsel van zorg en ondersteuning*. Den Haag: RVS.
- ⁸⁶ Hall, P.A. (1992). The movement from Keynesianism to monetarism: Institutional analysis and British Economic Policy in the 1970s. In S. Steinmo, K. Thelen, F. Longstreth (Eds.), *Structuring politics. Historical institutionalism in Comparative Analysis* (pp. 90-113). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511528125.005>
- ⁸⁷ Ministerie van Financiën (2020). *IBO Deeltijdwerk: De(El)Tijd zal het leren. Van analyse naar beleid over deeltijd*. Den Haag: Rijksoverheid.

- ⁸⁸ Raad voor de Volksgezondheid & Samenleving (2022). *Anders leven en zorgen. Naar een gelijkwaardig samenspel tussen naasten, vrijwilligers en beroepskrachten*. Den Haag: RVS.
- ⁸⁹ Ministerie van VWS (2020). *Campagne Deel je Zorg*. <https://www.imzpro.nl/kennisbank/video-deel-je-zorg/>; Actiz en Ministerie van VWS (2024). *Campagne Praat vandaag over morgen*. <https://praatvandaagovermorgen.nl/>
- ⁹⁰ Ministerie van VWS (2024). *Historische analyse Wet Maatschappelijke Ondersteuning 2015*. Den Haag: Rijksoverheid.
- ⁹¹ Sociaal en Cultureel Planbureau (2015). *Concurrentie tussen mantelzorg en betaald werk*. Den Haag: SCP.
- ⁹² Ministerie van Financiën (2020). *IBO Deeltijdwerk: De(el)Tijd zal het leren. Van analyse naar beleid over deeltijd*. Den Haag: Rijksoverheid; Sociaal en Cultureel Planbureau (2022). *Eens deeltijd, altijd deeltijd. Waarom vrouwen in deeltijd blijven werken als ze 'uit' de kleine kinderen zijn*. Den Haag: SCP.
- ⁹³ Ministerie van Financiën (2024). *Miljoenennota 2025*. Den Haag: Rijksoverheid.
- ⁹⁴ Centraal Planbureau (2018). *Eenverdieners onder druk*. Den Haag: CPB.
- ⁹⁵ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2021). *Kiezen voor houdbare zorg. Mensen, middelen en maatschappelijk draagvlak*. Den Haag: WRR.
- ⁹⁶ Ministerie van VWS (2023). *Adviesaanvraag aan SER over combinatie werk en mantelzorg*. Den Haag: Rijksoverheid.
- ⁹⁷ Raad voor de Volksgezondheid & Samenleving (2022). *Anders leven en zorgen. Naar een gelijkwaardig samenspel tussen naasten, vrijwilligers en beroepskrachten*. Den Haag: RVS.
- ⁹⁸ Bekkers, R., Schuyt, T., Job, S. (2023). *Burgercollectieven in Nederland: een conceptuele en empirische verkenning*. <https://osf.io/bhx5f>
- ⁹⁹ Sociaal Werk Nederland (2024, 27 maart). *Omzien naar elkaar in samenwerking met PostNL*. Nieuwsbericht. <https://sociaalwerknederland.nl/actueel/post-en-pakketbezorgers-als-extra-oren-en-ogen-in-de-wijk>
- ¹⁰⁰ Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2025). *Falen en opstaan*. Den Haag: RLI; Ombudsvrouw Rotterdam-Rijnmond (2025). *Omarm me. Hoe vijf gemeenten omgaan met hun initiatiefrijke inwoners*. <https://orr.nl/omarm-me/>
- ¹⁰¹ Raad voor de Volksgezondheid & Samenleving (2022). *Anders leven en zorgen. Naar een gelijkwaardig samenspel tussen naasten, vrijwilligers en beroepskrachten*. Den Haag: RVS.
- ¹⁰² Vilans, Movisie en Nederland Zorgt voor elkaar (2023). *Zorgzame buurten. Inspirerende initiatieven die het systeem trotseren*. Utrecht: Vilans; Ombudsvrouw Rotterdam-Rijnmond (2025). *Omarm me. Hoe vijf gemeenten omgaan met hun initiatiefrijke inwoners*. <https://orr.nl/omarm-me/>
- ¹⁰³ Vilans, Movisie en Nederland Zorgt voor elkaar (2023). *Zorgzame buurten. Inspirerende initiatieven die het systeem trotseren*. Utrecht: Vilans; Ombudsvrouw Rotterdam-Rijnmond (2025). *Omarm me. Hoe vijf gemeenten omgaan met hun initiatiefrijke inwoners*. <https://orr.nl/omarm-me/>
- ¹⁰⁴ Rijksuniversiteit Groningen (2025, 4 juni). *Commercie in de zorg is als zwaartekracht*. Nieuwsbericht. Geraadpleegd op 28 juli, van <https://www.rug.nl/aletta/nieuws/commercie-in-de-zorg-is-als-zwaartekracht>; Platform 31 (2025). *Corporaties en sociale huur*. Geraadpleegd op 28 juli 2025, van <https://www.platform31.nl/wonen-en-woningmarkt/corporaties-en-sociale-huur/>
- ¹⁰⁵ Ministeries van BZK en VWS (2022). *Programma wonen en zorg voor ouderen*. Den Haag: Rijksoverheid.
- ¹⁰⁶ Vilans en Bureau Vijftig (2024). *Thuis oud worden. Wat willen ouderen? 8 verrassende inzichten*. Haarlem: Bureau Vijftig.
- ¹⁰⁷ Ham, M., van Beek, K. (2024). *Leefvormen in een ouder wordende samenleving*. Utrecht: Vilans en Movisie.
- ¹⁰⁸ Raad voor het Openbaar Bestuur, Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur en Raad voor de Volksgezondheid & Samenleving (2023). *Iedere regio telt!* Den Haag: ROB, RLI en RVS.
- ¹⁰⁹ Ministerie van OCW (2023, 24 november). *Kamerbrief over het versterken van het stelsel van openbare bibliotheken*. Den Haag: Rijksoverheid.
- ¹¹⁰ RTL Z (2024, 9 december). *Volksbank sluit honderden filialen van SNS Bank en RegioBank*. Nieuwsbericht. Geraadpleegd op 28 juli 2025, van

<https://www.rtl.nl/nieuws/economie/artikel/5484265/volksbank-sluit-honderden-filialen-van-sns-bank-en-regiobank>

- ¹¹¹ De Nederlandsche Bank (2023). *Bereikbaarheidsmonitor Ondernemers en geldautomaten 2023*. Amsterdam: DNB.
- ¹¹² Raad voor het Openbaar Bestuur, Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur en Raad voor de Volksgezondheid & Samenleving (2023). *Iedere regio telt!* Den Haag: ROB, RLI en RVS.
- ¹¹³ Raad voor het Openbaar Bestuur, Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur en Raad voor de Volksgezondheid & Samenleving (2023). *Iedere regio telt!* Den Haag: ROB, RLI en RVS.
- ¹¹⁴ Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (2011). *Gezond ouder worden in Nederland*. Bilthoven: RIVM.
- ¹¹⁵ Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (2011). *Gezond ouder worden in Nederland*. Bilthoven: RIVM.
- ¹¹⁶ Raad voor de Volksgezondheid & Samenleving (2023). *Op onze gezondheid. De noodzaak van een sterkere publieke gezondheidszorg*. Den Haag: RVS.; Raad voor de Volksgezondheid & Samenleving (2023). *Met de stroom mee. Naar een duurzaam en adaptief stelsel van zorg en ondersteuning*. Den Haag: RVS.
- ¹¹⁷ Kabinet Schoof (2024). *Regeerprogramma. Uitwerking van het hoofdlijnenakkoord door het kabinet*. Den Haag: Rijksoverheid.
- ¹¹⁸ World Health Organization (2019). *Environmental Health Inequalities Resource Package: A Tool for Understanding and Reducing Inequalities in Environmental Risk*. Geneva: WHO.
- ¹¹⁹ Raad voor de Volksgezondheid & Samenleving (2023). *Met de stroom mee. Naar een duurzaam en adaptief stelsel van zorg en ondersteuning*. Den Haag: RVS.
- ¹²⁰ Ministerie van VWS (2022). *Integraal Zorgakkoord. Samen werken aan gezonde zorg*. Den Haag: Rijksoverheid.
- ¹²¹ Baltesen, F. (2025, 16 juni). *Dit staat er in het concept-AZWA*. Nieuwsbericht. Zorgvisie. Geraadpleegd op 28 juli 2025, van <https://www.zorgvisie.nl/dit-staat-er-in-het-concept-azwa/?ipaccess=1?ipaccess=1>
- ¹²² College Geneeskundige Specialismen (2023). *Houtskoolschets van het specialismenlandschap 2035*. Utrecht: GCS.
- ¹²³ Herregodts, R. L., Bol C. A., Weenink, J. en Hertogh, M. L. M. (2022). *Toekomstbestendig Tuchtrecht. De lerende werking van het tuchtrecht en team- en netwerkverantwoordelijkheid in het tuchtrecht op grond van de Wet BIG*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- ¹²⁴ Raad voor de Volksgezondheid & Samenleving (2025). *Iedereen bijna ziek. Over de keerzijden van diagnose-expansie*. Den Haag: RVS; KNMG (2023, 1 januari). *KNMG: voer nog dit jaar verbeteringen in tuchtrecht door*. Nieuwsbericht. Geraadpleegd op 28 juli 2025, van <https://www.knmg.nl/actueel/nieuws/nieuwsbericht/knmg-voer-nog-dit-jaar-verbeteringen-in-tuchtrecht-door>
- ¹²⁵ Raad voor de Volksgezondheid & Samenleving (2022). *Anders leven en zorgen. Naar een gelijkwaardig samenspel tussen naasten, vrijwilligers en beroepskrachten*. Den Haag: RVS; Raad voor de Volksgezondheid & Samenleving (2023). *Is dit wel verantwoord? Hoe de zorg betekenisvol rekenschap kan afleggen in tijden van transitie*. Den Haag: RVS.
- ¹²⁶ Raad voor de Volksgezondheid & Samenleving (2023). *Met de stroom mee. Naar een duurzaam en adaptief stelsel van zorg en ondersteuning*. Den Haag: RVS
- ¹²⁷ Lyons, G., Rohr, C., Smith, A., Rothnie, A., en Currie, A. (2021). Scenario planning for transport practitioners. *Transportation Research Interdisciplinary Perspectives*; 11; 100438. <https://doi.org/10.1016/j.trip.2021.100438>; Dammers, E. (2000). *Leren van de toekomst; over de rol van scenario's bij strategische beleidsvorming*. Delft: Eburon.
- ¹²⁸ Ouder Worden 2040 (2022). *Een transformatieagenda voor een ouder wordende samenleving*. Utrecht: BeBright.
- ¹²⁹ De ArgumentenFabriek (2025). *Langetermijndenken in beleid: een gids voor kansrijk langetermijnbeleid in een kortetermijnwereld*. Amsterdam: de ArgumentenFabriek.
- ¹³⁰ Centraal Planbureau, Planbureau voor de Leefomgeving, en Sociaal en Cultureel Planbureau (2024). *Reflectie brede welvaart: Prinsjesdag 2024*. Den Haag: CPB, PBL en SCP.
- ¹³¹ Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 (2024). *Gematigde groei*. Den Haag: Rijksoverheid.

- ¹³² Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 (2024). *Gematigde groei*. Den Haag: Rijksoverheid.
- ¹³³ Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (2025). *Falen en opstaan*. Den Haag: RLI.
- ¹³⁴ Bussemaker, J., en Goijaerts, J. (2023). *Radical long-term care change and social-democratic loss in the Netherlands: Connecting institutional change, political processes, and electoral outcomes*. In: No Normal Science. Politika. Chapter 6.
- ¹³⁵ Van Kessel, A., Bosmans, J. (2011). *Parlementaire geschiedenis van Nederland*. 1^e druk. Amsterdam: Boom.
- ¹³⁶ Bussemaker, J., en Goijaerts, J. (2023). *Radical long-term care change and social-democratic loss in the Netherlands: Connecting institutional change, political processes, and electoral outcomes*. In: No Normal Science. Politika. Chapter 6.
- ¹³⁷ O.a. programma Kansrijke Start, het programma Een tegen eenzaamheid en de Aanpak Dementie.
- ¹³⁸ Rijksoverheid (2025). Professionals voor Maatwerk Multiproblematiek. Geraadpleegd op 28 juli 2025, van <https://maatwerkmultiproblematiek.nl/>
- ¹³⁹ Raad voor de Volksgezondheid & Samenleving (2023). *Met de stroom mee. Naar een duurzaam en adaptief stelsel van zorg en ondersteuning*. <https://www.raadvsv.nl/adviezen/m/met-de-stroom-mee>
- ¹⁴⁰ Themacommissie Ouderenbeleid (2005). *Rapport Themacommissie Ouderenbeleid*. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- ¹⁴¹ Sweers A. (2012, 13 september). *ANBO: Vergrijzing noopt tot minister ouderenbeleid*. Nieuwsbericht. Zorg+Welzijn. Geraadpleegd op 28 juli 2025, van <https://www.zorgwelzijn.nl/anbo-vergrijzing-noopt-tot-minister-ouderenbeleid-zwz018345w/?ipaccess=1>
- ¹⁴² Frissen (2023). *De integrale staat. Kritiek van de samenhang*. 1^e druk. Amsterdam: Boom.
- ¹⁴³ Kiers, B. (2025, 1 mei). *Uitvoering preventieakkoord GALA dreigt te stranden in bestuurlijk moeras*. Nieuwsbericht. Skipr. Geraadpleegd op 28 juli 2025, van <https://www.skipr.nl/nieuws/uitvoering-preventieakkoord-gala-dreigt-te-stranden-in-bestuurlijk-moeras/>
- ¹⁴⁴ Raad voor de Volksgezondheid & Samenleving (2022). *De kunst van het innoveren. Tijd voor een maatschappelijk perspectief op zorginnovatie*. Den Haag.
- ¹⁴⁵ Vermaak, H. (2025). *De logica van de lappendeken. Verbindingswerk rond vraagstukken die van iedereen en van niemand zijn*. 1^e druk. Meppel: Boom.
- ¹⁴⁶ Alkemade, F. (2020). *De toekomst van Nederland. De kunst van richting te veranderen*. 1^e druk. Bussum: Thoth.
- ¹⁴⁷ Ben Sajet Centrum (2025). *Alledaagse attentheid in de winkelstraat. Ondernemers als bron van hulp en steun in de buurt*. Amsterdam: Ben Sajet; Kremer M. (2025, 2 juli). *Koester attente commerciële plekken*. Nieuwsbericht. Geraadpleegd op 28 juli 2025, van <https://www.socialevraagstukken.nl/column/koester-attente-commerciele-plekken/>
- ¹⁴⁸ Nederland Zorg voor Elkaar (2022). *Monitor zorgzame gemeenschappen*. Geraadpleegd op 28 juli 2025, van https://www.nlzve.nl/kennisbank_themas/landelijkebeweging_overzicht/landelijkebeweging_kennisvragen/2204009.aspx; ANBO-PCOB (2025, 3 april). *Liever zorgzame buurt dan verzorgingshuizen*. Nieuwsbericht. Geraadpleegd op 28 juli, 2025, van <https://anbo-pcob.nl/nieuws/nieuwsberichten/liever-zorgzame-buurt-dan-verzorgingshuizen/>; Ouder Worden 2040 (2022). *Een transformatieagenda voor een ouder wordende samenleving*. Utrecht: BeBright.
- ¹⁴⁹ NOS (2023, 1 november). *Tekort aan leraren en agenten: moeten mensen met een cruciaal beroep sneller een woning krijgen?* Nieuwsbericht. Geraadpleegd op 28 juli 2025, van <https://nos.nl/regio/utrecht/artikel/452048>; Zie bijvoorbeeld Den Haag (*Woningen voor leraren, politieagenten en zorgmedewerkers*; Geraadpleegd op 28 juli, 2025, van <https://www.denhaag.nl/nl/verbouwen-en-wonen/woningen-voor-leraren-politieagenten-en-zorgmedewerkers-2/>); Lelystad (*Lelystad geeft zorgpersoneel voorrang op een huurwoning*; Geraadpleegd op 28 juli 2025, van

<https://www.gemeentelelystad.nl/4/Lelystad/Nieuws/2001430-Mei/Lelystad-geeft-zorgpersoneel-voorrang-op-een-huurwoning.html>).

- ¹⁵⁰ Bloem, W. J. (2021, 15 februari). *Regels houden bouw van woningen voor senioren tegen. GroenLinks en VVD willen rem eraf*. Nieuwsbericht. Eenvandaag. Geraadpleegd op 28 juli 2025, van <https://eenvandaag.avrotros.nl/artikelen/regels-houden-bouw-van-woningen-voor-senioren-tegen-groenlinks-en-vvd-willen-rem-erf-127324> & Siebelink, B. (2025, 21 mei). *Zo is (sociale) woningbouw voor senioren in de stad wél mogelijk*. Nieuwsbericht. Geraadpleegd op 28 juli 2025, van <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/zo-is-sociale-woningbouw-voor-senioren-in-de-stad-wel-mogelijk/>
- ¹⁵¹ Vermaak, H. (2025). *De logica van de lappendeken. Verbindingswerk rond vraagstukken die van iedereen en van niemand zijn*. 1^e druk. Meppel: Boom.
- ¹⁵² Vermaak, H. (2025). *De logica van de lappendeken. Verbindingswerk rond vraagstukken die van iedereen en van niemand zijn*. 1^e druk. Meppel: Boom.
- ¹⁵³ Centraal Bureau voor de Statistiek (2023). *Mantelzorg en vrijwilligerswerk in de zorg*. Den Haag: CBS.
- ¹⁵⁴ Adviesraad Migratie (2022). *Zorgvuldig arbeidsmigratiebeleid. Hoe de langdurige zorg profijt kan hebben van vakmigranten*. Den Haag: Adviesraad Migratie.
- ¹⁵⁵ Raad voor de Volksgezondheid & Samenleving (2022). *De kunst van het innoveren. Tijd voor een maatschappelijk perspectief op zorginnovatie*. Den Haag: RVS; Raad voor de Volksgezondheid & Samenleving (2023). *Is dit wel verantwoord? Hoe de zorg betekenisvol rekenschap kan afleggen in tijden van transitie*. Den Haag: RVS.
- ¹⁵⁶ Baltesen, F. (2025, 16 juni). *Dit staat er in het concept-AZWA*. Nieuwsbericht. Zorgvisie. Geraadpleegd op 28 juli 2025, van <https://www.zorgvisie.nl/dit-staat-er-in-het-concept-azwa/?ipaccess=1?ipaccess=1>

Vorbereiding

De commissie die dit advies heeft voorbereid bestaat uit raadsleden Ageeth Ouwehand en Joris van Eijck, en adviseurs Ineke Hoekstra, Karlijn Nijmeijer en Sanne Allers.

Bezuidenhoutseweg 30
Postbus 19404
2500 CK Den Haag
T +31 (0)70 340 5060

Raad 
Volksgezondheid
& Samenleving

