



# Houdbaarheid van de ouderenzorg in internationaal perspectief

**Wereldwijd staat de houdbaarheid van de ouderenzorg al langere tijd op de beleidsagenda. De centrale vraag is hoe we de zorg en ondersteuning voor ouderen betaalbaar kunnen houden, en tegelijkertijd de kwaliteit ervan waarborgen en het maatschappelijke draagvlak behouden. In opdracht van de Wetenschappelijk Raad voor de Regering (WRR) onderzochten we deze onderzoeksvraag via een studie in een viertal landen, te weten Denemarken, Duitsland, Engeland en Japan (WRR, 2021). De geselecteerde landen zijn gekozen omdat ze vanuit hun cultureel-historische context en verzorgingsstaat uiteenlopende antwoorden hebben gevonden op het vraagstuk van de ouderenzorg.**

## WICKED PROBLEM

We hebben het beleid en de ervaringen onderzocht door middel van literatuur- en documentonderzoek, aangevuld met interviews met experts uit de vier onderzochte landen. Het betreft een complex vraagstuk, ook wel 'wicked problem' genoemd in de bestuurskundige literatuur, met sociaal-politieke, economische, organisatorische en (zorg)ethische dimensies, waarvoor geen bestaande of simpele oplossing is. Het vraagstuk hangt samen met andere vraagstukken, zoals migratie, emancipatie en arbeidsmarktparticipatie, waardoor een oplossing vaak nieuwe problemen creëert. Denk bijvoorbeeld aan het vraagstuk over het personeelstekort in de (ouderen-)zorg. Een nieuw migratiebeleid, zoals in Japan, kan hiervoor een oplossing bieden, maar het brengt nieuwe vragen met zich mee, zoals het niveau van de opleiding, het wederzijds respect voor culturele waarden en de bescherming van de mensenrechten van de gastarbeiders. Er zijn bovendien vele actoren bij betrokken, met verschillende belangen en uiteenlopende perspectieven op het vraagstuk. Een 'wicked problem' kent daarmee meervoudige antwoorden en oplossingen. Juist daarom is het interessant om te verkennen hoe andere landen met dit vraagstuk omgaan.

In het navolgende stuk gaan we achtereenvolgens dieper in op de financiële houdbaarheid, de houdbaarheid van kwaliteit en de maatschappelijke houdbaarheid. We eindigen met de implicaties voor de houdbaarheid van de ouderenzorg in Nederland.

## FINANCIËLE HOUDBAARHEID

Kijken we specifiek naar de financiële houdbaarheid, dan blijkt dat alle onderzochte landen kampen met een toenemende zorgvraag en roep om meer kwaliteit. Het beleid is gericht op beheersing van deze groei. De onderzochte landen maken daarbij soms opmerkelijke keuzes. Duitsland en Japan kiezen ervoor om variatie aan te brengen in de premie op basis van een aantal niet aan inkomen gerelateerde, maar persoonskenmerken. In Duitsland betalen families zonder kinderen bijvoorbeeld een hogere premie, om zo de bijdrage van de ouders met kinderen (dat wil zeggen toekomstige mantelzorgers) in evenwicht te houden. Een bekende methode is die van de kaasschaaf om kosten te reduceren. We zien dit in Engeland maar ook in Denemarken en in mindere mate in Japan. Via indicatiestelling wordt de toegang tot de ouderenzorg verder gereguleerd. In alle landen wordt het beroep op verpleeghuizen ingeperkt door het stimuleren van langer thuis wonen en een enkele keer zelfs door het afschalen van intensieve verpleeghuiszorg middels revalidatie (Duitsland).

In alle landen wordt ingezet op (steeds meer) inkomensafhankelijke eigen bijdragen. In Engeland is dit het meest ver doorgevoerd, en moeten veel ouderen hun eigen woning verkopen om verpleeghuiszorg te kunnen betalen. Tot slot is in alle vier de landen ingezet op meer 'markt', meer privatisering en meer competitie om de ouderenzorg betaalbaar te houden. Echter, aan de financieringskant is dit niet gelukt; nergens spelen private verzekeringen een substantiële rol bij het financieren van de ouderenzorg. In Engeland en Duitsland zijn wel substantiële delen van de verpleeghuissector geprivatiseerd. Dit heeft waarschijnlijk bijgedragen aan kostenreductie, maar het overgrote deel van het beschikbare onderzoek maakt duidelijk dat de kwaliteit, financiële stabiliteit en continuïteit van private en commerciële huizen achterblijft bij – vooral – non-profit verpleeghuizen.

## HOUDBAARHEID VAN KWALITEIT

In alle landen zien we een permanente zoektocht om de zorg toegankelijk te maken en houden, binnen de aanwezige maatschappelijke en financiële kaders. Japan valt op, omdat hier recent de weg ingeslagen is naar meer intramurale zorg om de kwaliteit van zorg te verbeteren. Al snel werd tegen financiële grenzen aangelopen, waarna het beleid werd teruggedraaid. Alle landen zetten nu in op langer thuis wonen. De rol van de ouderenvriendelijke buurten en wijken wordt ook vaker genoemd waar, met een minimale inzet van professionals, thuiswonende ouderen elkaar kunnen opvangen en ondersteunen. Dit kent naast een financiële – ook een kwaliteitscomponent. In dat kader komt naar voren dat langer thuis wonen meer aandacht vraagt voor zowel medische zorg als ondersteuning door professionals en mantelzorgers. Langer thuis betekent niet per definitie minder zorg, en het blijkt een uitdaging om dit goed te organiseren. Denemarken valt hierbij in positieve zin op, omdat het beleid daar sinds decennia inzet op zo lang mogelijk thuis wonen en er een breed pakket van zorg en ondersteuning is.

Aangezien de beroepsbevolking in alle landen afneemt, wordt er een groter beroep gedaan op de informele zorg. Deze informele zorg is echter niet toereikend, hetgeen uit onze studie naar voren komt. Om hier mee om te gaan maken de verschillende landen uiteenlopende keuzes, waarbij de Duitse casus in het oog springt door de keuze voor arbeidsmigranten, zonder beleid om te zorgen voor basale arbeidsrechten en bescherming. Om te sturen op kwaliteit zien we dat alle landen een gelaagd stelsel hebben, waarbij pendelbewegingen te zien zijn tussen meer centrale en decentrale sturing. Op het vlak van verantwoording zoeken alle landen naar een evenwichtige governance structuur en naar nieuwe vormen om kwaliteit te monitoren, en zijn meerdere actoren betrokken in het toezicht op kwaliteit. Uitdagingen zijn gelegen in de vraag hoe de informele zorg, die zich deels onttrekt aan toezicht, en het verbreden van kwaliteit van zorg naar welzijnsdimensies zich laten meten.

## MAATSCHAPPELIJKE HOUDBAARHEID

Als het gaat om het maatschappelijk debat en draagvlak zien we dat zowel de beleidskeuzes als de normatieve, culturele en historische contexten verschillen. Er zijn wel terugkerende debattethema's. Dit betreffen: a) de verhouding tussen de eigen bijdragen en betaling uit publieke middelen, b) de verschuiving van formele en intramurale zorg naar informele zorg en zorg in de gemeenschap en c) de personeelstekorten in de ouderenzorg. De wijze waarop publieke debatten over de ouderenzorg worden gevoerd zijn medebepalend voor de mate van maatschappelijk draagvlak. Engeland valt als negatieve casus op; daar wordt al decennia lang gesoebat over de hoge eigen bijdragen en de gedwongen verkoop van de eigen woning zonder dat er een oplossing in het zicht is. Overigens merken we op dat in alle landen de debatten over ouderenzorg top-down worden gestuurd, waarbij ouderen zelf niet of nauwelijks aan het woord komen.

We leren van de landen dat het van belang is om een langetermijnvisie te hebben, met ruimte voor aanpassingen in het beleid op basis van feedback van burgers en andere stakeholders, het vormen van duurzame coalities rondom ouderenzorgbeleid, het aansluiten bij de

normatieve en culturele kaders in het land en erkenning van en openheid over de complexiteit van het vraagstuk van de ouderenzorg.

## IMPLICATIES VOOR NEDERLAND

Het algemene beeld dat uit de studie naar voren komt, is dat alle vier de landen continu op zoek zijn naar een balans tussen betaalbaarheid, kwaliteit en maatschappelijk draagvlak. Deze zoektocht weerspiegelt de complexiteit van het vraagstuk en vraagt om reflectie op zowel het vraagstuk als de gekozen oplossingen, inclusief onderliggende impliciete normatieve aannames. Er is geen heilige graal waar alle dimensies van houdbaarheid worden geoptimaliseerd. Om financiële houdbaarheid te waarborgen, moet er bijvoorbeeld vaak ingeleverd worden op kwaliteit en/of maatschappelijk draagvlak. Het zoeken naar het juiste evenwicht vraagt lastige politieke en maatschappelijke keuzes en een brede maatschappelijke dialoog om het draagvlak te behouden en nieuwe oplossingsrichtingen te verkennen.

## CONCLUSIE

We concluderen op basis van deze landenstudie dat het essentieel is om een realistische langetermijnvisie op de ouderenzorg te ontwikkelen, die breed wordt gedragen in de samenleving en aansluit bij de bestaande normatieve en culturele kaders. Dit klinkt als een open deur, maar is ingewikkelder dan het op het eerste gezicht lijkt. Het betekent onder andere dat er moet worden geïnvesteerd in het maatschappelijk draagvlak om de maatschappelijke houdbaarheid te waarborgen door een beleid te ontwikkelen dat geïntegreerd is op maatschappelijke waarden, attitude en bestaande zorgpraktijken, een beleid dat tevens coherent en ondersteunend is. ■

## Literatuur

WRR, working paper, Houdbare ouderenzorg – Ervaren en lessen uit andere landen, februari 2021.

## LEERGANG BASIS ACTUARIAAT VOOR FINANCIALS

**Raak in vier dagdelen vertrouwd met het actuariële werkveld en word de gesprekspartner van uw actuaaris!**

In het kort:

- Doelgroep: controllers, accountants, Investor Relations professionals en beleggers
- Data: 7 en 14 oktober, 4 en 11 november 2021
- Prijs: € 1.675



Inschrijven? Ga naar [www.ag-ai.nl/leergangen](http://www.ag-ai.nl/leergangen)

**Actuarieel Instituut**

Prof. dr. T.A. Abma (links) is hoogleraar Participatie & Diversiteit in AmsterdamUMC en Directeur van Leyden Academy on Vitality and Ageing.



E. Bendien PhD is senior onderzoeker in Leyden Academy on Vitality and Ageing. Zij is cultureel gerontoloog.