



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 18.3.2002
COM(2002) 143 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD
EN HET EUROPEES PARLEMENT**

**Het antwoord van Europa op de wereldwijde vergrijzing
Bevordering van sociaal-economische vooruitgang in een vergrijzende wereld.
Een bijdrage van de Europese Commissie aan de 2e Wereldvergadering over de
vergrijzing**

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES PARLEMENT

Het antwoord van Europa op de wereldwijde vergrijzing Bevordering van sociaal-economische vooruitgang in een vergrijzende wereld. Een bijdrage van de Europese Commissie aan de 2e Wereldvergadering over de vergrijzing

SAMENVATTING

Deze mededeling is de bijdrage van de Europese Commissie aan de **2e Wereldvergadering over de vergrijzing** die van 8-12 april 2002 door de Verenigde Naties en de Spaanse regering in Madrid zal worden georganiseerd. Het is de input van de Europese Commissie in het internationale debat over het nieuwe Internationale actieplan inzake vergrijzing dat in Madrid moet worden goedgekeurd. Het heeft ten doel het streven van het Belgische en het Spaanse Voorzitterschap naar een gemeenschappelijk EU-standpunt te steunen.

Toen het eerste Internationale actieplan inzake vergrijzing op de eerste conferentie in 1982 in Wenen werd goedgekeurd, was de vergrijzing vrijwel alleen in de ontwikkelde landen een groot probleem aan het worden. Daarna kregen ook verscheidene ontwikkelingslanden hiermee te maken. In de 21ste eeuw zal de hele wereld geleidelijk aan met een snel toenemende vergrijzing geconfronteerd worden.

De Europese Commissie is het met de Verenigde Naties eens dat meer kennis van de komende vergrijzing in de wereld nodig is om de uitdagingen aan te kunnen waarvoor elke maatschappij zal komen te staan. Door internationale samenwerking kunnen de landen beter op deze uitdagingen inspelen. Beleid voor de vergrijzingsproblemen in de toekomst moet nu worden uitgewerkt.

In deze mededeling stelt de Commissie voor om de bij deze samenwerking opgedane ervaring in de EU uitwisseling te wisselen, waaruit blijkt dat er behoefte is aan een beleidsaanpak die de economische, werkgelegenheids- en sociale aspecten van de vergrijzing omvat. De Commissie is zich er volledig van bewust dat de vergrijzingsproblemen in de wereld uiteenlopen en dat de ervaringen van de Unie niet automatisch op andere situaties overdraagbaar zijn. Niettemin is zij ervan overtuigd dat haar ervaringen kunnen dienen om ideeën te ontwikkelen. Inspelen op vergrijzingsproblemen in de wereld verlangt een collectief streven naar internationale samenwerking om duurzame groei in de wereld te bevorderen.

1. INLEIDING

Deze mededeling is de bijdrage van de Europese Commissie aan de **2e Wereldvergadering over de vergrijzing** die van 8-12 april 2002 door de Verenigde Naties en de Spaanse regering in Madrid zal worden georganiseerd. Zij is bedoeld als input in het internationale debat over de opstelling van het nieuwe Internationale actieplan inzake vergrijzing dat in Madrid moet worden goedgekeurd.

Het Internationale actieplan inzake vergrijzing dat op de eerste conferentie van de VN (Wenen 1982) werd goedgekeurd besteedt met name aandacht aan ouderen, en heeft onder meer geleid tot de afkondiging van de beginselen van de Verenigde Naties met betrekking tot ouderen waarin de zelfstandigheid, participatie, zorg voor, zelfontplooiing en waardigheid van ouderen aan de orde komen. Daarna hebben vele VN-activiteiten tot vooruitgang op de punten van de wereldbeleidsagenda inzake vergrijzing bijgedragen. De Algemene Vergadering besloot 1999 tot het internationale jaar van de ouderen uit te roepen en in 2002 een 2e wereldvergadering te beleggen. Verder heeft de millenniumverklaring tot vele VN-initiatieven met betrekking tot de vergrijzing geleid.

Toen het eerste internationale actieplan in 1982 in Wenen werd aangenomen was de vergrijzing vrijwel alleen in de ontwikkelde landen een groot probleem¹ aan het worden. Spoedig zullen nu ook verscheidene ontwikkelingslanden hiermee te maken krijgen. In de 21^{ste} eeuw zal de hele wereld geleidelijk aan met een snel toenemende vergrijzing geconfronteerd worden.

Naar verwachting zal de tweede Wereldvergadering een herzien internationaal actieplan vergrijzing goedkeuren dat onder meer een mondiale langetermijnstrategie voor een maatschappij voor alle leeftijden zal omvatten.

De gestage stijging van de levensverwachting en betere geboortebeperking behoren tot de grootste verwezenlijkingen van de mensheid in de afgelopen 50 jaar. De gestegen levensverwachting opent grote nieuwe mogelijkheden voor de mens om zijn potentiële capaciteiten te ontplooien. De vergrijzing, die het gevolg is van deze twee verwezenlijkingen samen, stelt ons voor nieuwe problemen. In de loop van de nieuwe eeuw zal de vergrijzing in vele delen van de wereld op de sociale en economische grondslagen van de maatschappij van invloed zijn. Onze maatschappij zal passende voorzieningen moeten bieden voor mensen die steeds ouder worden en tegelijkertijd de sociale en economische duurzaamheid in een vergrijzende wereld moeten waarborgen. Het scheppen van voorwaarden en mogelijkheden voor de huidige ouderen, zowel mannen als vrouwen, is altijd een belangrijk streven geweest, maar een goede aanpassing aan de vergrijzende bevolking is een zaak die iedereen aangaat, en het doel moet een maatschappij voor alle leeftijden zijn. Ouderenbeleid moet daarom op een grote leeftijdsspanne en de hele maatschappij betrekking hebben en de internationale initiatieven en richtsnoeren van de VN in acht nemen.

¹ In 1980 was maar 6% van de bevolking in de ontwikkelingslanden ouder dan 60 jaar tegen 16% in de ontwikkelde landen (ramingen van de VN).

2. VERGRIJZING EN DEMOGRAFISCHE TENDENSEN: EEN GROOT PROBLEEM VOOR DE HELE WERELD

De samenleving veroudert hoofdzakelijk als gevolg van een daling van het vruchtbaarheidscijfer en een stijging van de levensverwachting, maar ook door de zogeheten geboortegolf die tot grote verschillen in de omvang van de leeftijdsgroepen heeft geleid. Migratiebewegingen kunnen ook effect hebben op de vergrijzing. Terwijl de mensen in de komende decennia overal ter wereld steeds ouder zullen worden, zijn er grote verschillen in het tijdstip en de snelheid van de demografische veranderingen, de sociaal-economische situatie en de kijk op de hiermee samenhangende problemen.

Deze verschillen zijn bijzonder duidelijk als men de vergrijzing **in de ontwikkelde wereld tegenover die in de ontwikkelingslanden** stelt. Hoewel de ontwikkelingslanden nu een betrekkelijk jonge bevolking hebben, zal naar schatting een groot aantal hiervan in ongekend hoog tempo² vergrijzen als gevolg van een sterke daling van het vruchtbaarheidscijfer en een snelle stijging van de levensverwachting. Tegen 2050 zal het aantal ouderen in ontwikkelingslanden naar schatting meer dan vier keer zo groot zijn (374 miljoen in 2000 en 1570 miljoen in 2050). In 2050 zal deze leeftijdsgroep in de ontwikkelingslanden ongeveer 19% van de bevolking uitmaken. Thans is dat 8% en de gemiddelde leeftijd zal naar schatting met 11 jaar tot 35 jaar stijgen. In de ontwikkelde landen waar het percentage ouderen al veel hoger is als gevolg van een snelle stijging die zich vooral na de oorlog heeft voorgedaan, zal deze duidelijke stijging doorgaan, maar langzamer dan in de ontwikkelingslanden. Ouderen zullen in die landen in 2050 33% van de bevolking uitmaken tegen 19% nu en de gemiddelde leeftijd zal met 9 jaar naar 46 stijgen.

Voorts verschilt de situatie *binnen* de ontwikkelde en de ontwikkelingslanden.

In de ontwikkelde landen is de vergrijzing in Europa³ en Japan tot 2050 het grootst. In Europa zal de leeftijdsgroep boven de 60 jaar 37% en in Japan zelfs nog meer bedragen tegen slechts 27% in Noord-Amerika waar de bevolking nog steeds vrij sterk toeneemt. In de leeftijdsgroep 60+ zal het aantal hoogbejaarden, d.w.z. boven de 80 jaar, aanzienlijk toenemen. Terwijl op het ogenblik in Europa 3% van de bevolking hoogbejaard is, zal dat percentage in 2050 in 11 van de huidige 15 lidstaten minstens 10% bedragen. De geslachtsgebonden verschillen in ouderdom zijn groot. In Europa is de levensverwachting van vrouwen thans 6 jaar hoger dan die van mannen. In de leeftijdsgroep van 60 jaar en ouder zijn 50% meer vrouwen dan mannen. Van de alleenstaanden in de leeftijdsgroep 75+ is meer dan 70% vrouw.

Naar verwachting zal de uitbreiding van de Europese Unie geen significant effect hebben op de vergrijzing van de bevolking van de Unie. Hoewel het percentage ouderen in de landen van Midden- en Oost-Europa nu lager ligt dan in de EU-15, wordt tegen 2050 een snelle stijging tot het gemiddelde niveau in de EU verwacht. Op het ogenblik is het vruchtbaarheidscijfer in de meeste kandidaatlanden bijzonder laag; en als deze tendens doorzet, zal zij een nog groter effect hebben op de vergrijzing.

² In Frankrijk is het percentage ouderen bijv. in 115 jaar van 7 tot 14% verdubbeld. In China zal een verdubbeling in slechts 27 jaar plaatshebben.

³ Binnen Europa is de vergrijzing in de landen van Midden- en Oost-Europa (LMOE) thans niet zo groot als in de lidstaten van de EU.

In de minst ontwikkelde landen zijn er grote verschillen in vergrijzing⁴. In de ontwikkelingslanden zal de gemiddeld leeftijd naar schatting van 18 jaar in 2000 pas in 2050 tot 26 jaar stijgen. Daarentegen valt in de ontwikkelingslanden over het geheel genomen een toename van 24 tot 35 jaar te verwachten.

3. HET EU-BELEID TEN AANZIEN VAN DE VERGRIJZING

3.1. De algemene aanpak van de vergrijzing door de Europese Unie

Als een van de eerste door vergrijzing getroffen regio's heeft Europa allerlei beleidsmaatregelen⁵ uitgewerkt om de in de loop van de 20ste eeuw begonnen vergrijzing het hoofd te bieden. Lange tijd had beraad over het lange termijnbeleid alleen op nationaal niveau plaats. In de tweede helft van de negentiger jaren⁶ is snel het besef gegroeid dat wij vele toekomstige problemen gemeen hebben en de laatste jaren hebben zich belangrijke ontwikkelingen in de EU-samenwerking inzake de vergrijzing voorgedaan. Toen de Europese Commissie in 1999 als haar bijdrage aan het internationaal jaar van de ouderen een mededeling⁷ indiende over verstandige beleidsmaatregelen ten aanzien van de vergrijzing en erop zinspeelde dat de lidstaten gebaat zouden zijn bij nauwere Europese samenwerking in deze aangelegenheden, was dat nog een toekomstvisie. Een paar jaar daarna hebben de lidstaten zich echter verbonden om in het kader van gezonde overheidsfinanciën⁸, de werkgelegenheid, sociale zekerheid en duurzame groei oplossingen te zoeken voor de problemen die de vergrijzing meebrengt. Het beleid op deze terreinen blijft nationaal maar er wordt rekening gehouden met de verschillen op het gebied van de vergrijzing. Bovendien is de bestrijding van discriminatie op grond van leeftijd opgenomen in het EG-Verdrag en in het Handvest van de grondrechten, dat ook de rechten van ouderen⁹ vermeldt.

De vergrijzing moet niet los van andere vraagstukken worden aangepakt. Het antwoord van de Europese Unie op de vergrijzing is daarom een **onderdeel van een totaalstrategie van elkaar versterkende beleidsvormen** die tijdens de Europese Raad in Lissabon is gelanceerd en tijdens de volgende Europese Raden in Nice, Stockholm, Göteborg en Laken¹⁰ is bevestigd. Zoals in de coördinatie van het economische beleid en de Europese Sociale Agenda¹¹ uiteen is gezet, omvat de strategie de economische, werkgelegenheids- en sociale gevolgen van de vergrijzing. De algemene richtsnoeren voor het economisch beleid, die de voornaamste instrumenten voor de coördinatie van het economisch beleid zijn en het kader bieden voor beleidsaanbevelingen en het toezicht op de uitvoering van deze aanbevelingen,

⁴ Azië en Latijns-Amerika vergrijzen in zeer hoog tempo. Tegen 2050 zal het aantal ouderen 20 à 25% bedragen terwijl Afrika ten zuiden van de Sahara naar schatting de helft van dat percentage zal bereiken als gevolg van de HIV/AIDS-pandemie en sociaal-economische problemen.

⁵ Europa heeft een verscheidenheid aan baanbrekende institutionele antwoorden op de vergrijzing gegeven (uittrekking, pensioenstelsels, gespecialiseerde gezondheidszorg, thuis- en institutionele zorg, activiteitencentra enz.). In de landen van Europa is het ouderenbeleid in het algemeen het verst ontwikkeld.

⁶ De toenemende aandacht voor problemen van de vergrijzing in de analyses en documenten van de Commissie hebben hiertoe bijgedragen.

⁷ "Een Europa voor alle leeftijden", COM (1999) 221 def.

⁸ Gezamenlijke prognoses en controles maken deel uit van deze werkzaamheden en hebben tot een aantal rudimentaire analyses van de EU-15 geleid. Zie voor bijzonderheden de bijlage.

⁹ Art. 13 van het EG-Verdrag, als herzien in het Verdrag van Amsterdam, en de artikelen 21 en 25 van het Handvest dat op 7 december 2000 is afgekondigd.

¹⁰ Zie voor bijzonderheden de betreffende delen van de conclusies van het Voorzitterschap van deze Europese Raden (bijlage).

¹¹ Zie de bijlage voor de conclusies van het Voorzitterschap van de Europese Raad, dec. 2000

verlangen van de lidstaten dat zij totaalstrategieën ontwikkelen om de economische problemen van de vergrijzing aan te pakken. In de agenda van het sociaal beleid, een lijst van de beleidsprioriteiten van de EU op het gebied van werkgelegenheid en sociale zaken, wordt uiteengezet hoe de lidstaten door wederzijdse versterking van de werkgelegenheid, de sociale bescherming en het economisch beleid de algemene gevolgen van de vergrijzing voor het sociale en het beroepsleven kunnen aanpakken.

De EU-aanpak van de vergrijzing heeft ten doel **de potentiële capaciteiten van iedereen, ongeacht leeftijd, ten volle te benutten**. Het voornaamste uitgangspunt is dat adequate maatregelen in verband met de vergrijzing niet alleen aandacht moeten besteden aan de ouderen van nu. Iedereen van welke leeftijd ook moet zich goed aan de vergrijzing aanpassen en "levenslange aanpak" kan bijdragen tot de ontwikkeling van adequate beleidsmaatregelen waarin rekening wordt gehouden met de betreffende leeftijd en specifieke genderkwesties.

Dit leidt tot een verschuiving naar **beleid en praktijken van actief ouder worden**¹². De voornaamste praktijken bij actief ouder worden bestaan onder meer uit levenslang leren, langer werken, latere en geleidelijke pensionering, actief zijn na pensionering, uitbreiding van de eigen capaciteiten en gezondheidsbevorderende activiteiten. Deze praktijken beogen de gemiddelde levenskwaliteit te verhogen en tegelijkertijd op het niveau van de maatschappij tot een grotere groei, lagere lasten als gevolg van afhankelijkheid en aanzienlijke kostenbesparingen bij pensioenen en gezondheidszorg bij te dragen. Alle leeftijden gaan er dus bij deze strategieën alleen maar op vooruit.

Soortgelijke richtsnoeren zijn door de Commissie voorgesteld in haar bijdrage aan het internationale jaar van de ouderen (1999). De toepassing hiervan vereist overleg en **samenwerking tussen alle betrokken actoren**. De Commissie moedigt in haar diverse initiatieven ter verbetering en modernisering van het sociale model van de EU, in het bijzonder op het gebied van de sociale bescherming, sociale insluiting en werkgelegenheid, samenwerking aan van alle betreffende actoren, waaronder NGO's, de sociale partners, enz.

3.2. Voornaamste problemen en beleidsmaatregelen in Europa

Bij de aanpak van de vergrijzing door de EU is ontdekt dat de Europese Unie en de lidstaten enkele problemen gemeen hebben: beheersing van de economische gevolgen van de vergrijzing met het oog op behoud van de groei en gezonde overheidsfinanciën; een goede aanpassing aan een vergrijzende en krimpende beroepsbevolking, toereikende, duurzame en aanpasbare pensioenen en toegang tot een hoogwaardige gezondheidszorg voor iedereen en garanderen van de betaalbaarheid hiervan.

3.2.1. Behoud van de groei en gezonde overheidsfinanciën

Gezien de impact op de overheidspensioenen, de gezondheidszorg en langdurige zorg betekent de vergrijzing een groot probleem voor de duurzaamheid van de overheidsfinanciën op de lange termijn. Behalve directe financiële gevolgen heeft de vergrijzing van de bevolking door een kleinere potentiële beroepsbevolking mogelijk ook verderstrekkende gevolgen voor onder meer de economische groei en mogelijk ook belangrijke gevolgen voor de totale besparingen.

¹² De ideeën van actief ouder worden en een levenslange aanpak maken het leeuwendeel uit van de beleidsmaatregelen in Europa en worden over het algemeen als de toekomst gezien.

Schattingen van de toekomstige overheidsuitgaven in de periode 2001-2005 wijzen erop dat de uitgaven aan pensioenen in de meeste EU-landen met 3 à 5% van het BBP kunnen stijgen en die voor de gezondheidszorg en langdurige zorg voor ouderen met 2 à 3%. Zulke forse stijgingen geven grote reden tot bezorgdheid over de betaalbaarheid van onze pensioenstelsels en de duurzaamheid van de overheidsfinanciën. Bovendien leveren zij grote problemen op het voor het sociaal beleid. Bij de huidige trends zal de beroepsbevolking van EU van 2000 tot 2050 met ongeveer 40 miljoen afnemen en zal het percentage gepensioneerden van 24% tot 49% stijgen¹³.

De economische problemen worden aangepakt in het kader van de stabiliteits- en convergentieprogramma's en de coördinatie van het algemeen economisch beleid. In de richtsnoeren voor het algemeen economisch beleid staat dat de behoefte aan een gezond macro-economisch beleid en allesomvattende economische hervormingen nog vergroot worden door de problemen die de vergrijzing meebrengt, en de ontwikkeling van totaalstrategieën vergt om deze op te lossen. Bovendien moeten de lidstaten, overeenkomstig het stabiliteits- en groeipact en een verslag dat de steun heeft gekregen van de Europese Raad van Stockholm¹⁴, een gezonde begroting bevorderen terwijl zij tegelijkertijd de kwaliteit en de duurzaamheid van de overheidsfinanciën moeten verbeteren met het doel ervoor te zorgen dat de overheidsfinanciën maximaal tot de groei, de werkgelegenheid en de verwezenlijking van de in Lissabon en Stockholm overeengekomen doelstellingen, waaronder een grotere sociale samenhang, bijdragen.

De Europese Raad van Stockholm heeft zich uitgesproken voor een hechter in de algemene economische richtsnoeren opgenomen drie-sporenstrategie¹⁵ om op de budgettaire problemen van de vergrijzing te anticiperen en deze te regelen. Het eerste spoor: een hoger basisinkomen en lagere overdrachtskosten door hogere werkgelegenheidscijfers. Het tweede spoor: snelle terugdringing van de overheidsschuld zodat lagere rentebetalingen een deel van de geschatte stijging van de uitgaven aan pensioenen en gezondheidszorg compenseren. Het derde spoor: hervorming van de pensioenstelsels om deze financieel gezond te houden.

3.2.2. Inspelen op de uitdagingen van een vergrijzende en krimpende beroepsbevolking

In de twee volgende decennia zal het aantal Europeanen in de leeftijdsgroep 20-29 met 20% afnemen, terwijl het aantal in de groep van 50-64 met 25% zal toenemen. Tegelijkertijd zullen de cohorten die de pensioengerechtigde leeftijd bereiken, aanzienlijk groter zijn dan daarvoor. Het tijdstip waarop deze demografische veranderingen zullen intreden en de omvang hiervan zullen van lidstaat tot lidstaat verschillen, maar heel Europa krijgt in de toekomst te maken met een vergrijzende en krimpende beroepsbevolking.

Niet alleen de demografische veranderingen hebben gevolgen voor de beroepsbevolking. Ook maatregelen ter verhoging van de arbeidsparticipatie van iedereen in de actieve leeftijd en

¹³ Deze trends zijn berekend voor de EU-15. Er is geen rekening gehouden met eventuele uitbreidingen in de toekomst.

¹⁴ Raad van de Europese Unie (2001 "De bijdrage van de overheidsfinanciën aan de groei en de werkgelegenheid: verbetering van de kwaliteit en de duurzaamheid", verslag van de Commissie en de Raad de (ECOFIN) aan de Europese Raad (Europese Raad van Stockholm op 23 en 24 maart 2001),. 6997/01.

¹⁵ De conclusies van het Voorzitterschap van de Europese Raad van Stockholm op 23 en 24 maart 2001, punt 7, laatste zin.

vrouwen en ouderen in het bijzonder kunnen hierop een zeer grote invloed hebben¹⁶ De vergrijzing maakt het dus nog belangrijker dat overal in Europa naar een hogere arbeidsparticipatie en hogere werkgelegenheidscijfers wordt gestreefd. Met betrekking tot de arbeidsparticipatie van vrouwen maakt de vergrijzing verder duidelijk dat beleid voor gelijke behandeling van mannen en vrouwen in het beroepsleven en combineren van gezin en werk van cruciaal belang is.

Wat de oudere werknemers betreft: de **huidige praktijken op het gebied van leeftijdsmanagement** op het werk en op de arbeidsmarkt **moeten veranderen**. De arbeidsmarktperspectieven van de ouderen, die een waardevol arbeidsaanbod vormen dat jarenlang onderbenut is, zijn aanzienlijk verbeterd door een kleiner aanbod aan jongeren en werknemers in hun beste jaren. Heit is belangrijk dat er beleidsvormen en praktijken worden ingevoerd die oudere werknemers in staat stellen en motiveren om ten volle van deze nieuwe mogelijkheden gebruik te maken.

Een aantal veranderingen zijn van belang. Ten eerste: een verschuiving naar behoud van de arbeidscapaciteit en de inzetbaarheid van oudere werknemers (mannen en vrouwen) door maatregelen, zoals opleiding, gezondheids- en veiligheidsmaatregelen aanpassing van de werkplek en ontwerp van de arbeidstaak, invoering van technologieën die het werk vergemakkelijken, en nieuwe arbeidstijdregelingen. Ten tweede: uitbreiding van het actieve werkgelegenheidsbeleid voor oudere werknemers. Mogelijkheden om banen te genereren voor oudere werknemers en opvoering van hun arbeidsparticipatie door herintredingsmaatregelen en initiatieven om hen langer aan het werk te houden, moeten worden benut. Dat zou leiden tot een stijging van de effectieve leeftijd waarop mannen en vrouwen met pensioen, waardoor voorkomen wordt dat het negatieve effect van de vergrijzing op het arbeidsaanbod nog groter wordt door voortzetting van de huidige vut-praktijken. Bevordering van zo'n actief vergrijzingsbeleid op werkgelegenheidsgebied staat centraal in de Europese werkgelegenheidsstrategie. Het is eveneens van essentieel belang voor het bereiken van het EU-doel van volledige werkgelegenheid.

Naar aanleiding van de door de Europese Raad van Stockholm vastgestelde EU-streefcijfers voor de werkgelegenheid¹⁷ hebben de lidstaten het verzoek gekregen om nationale streefcijfers vast te stellen met het doel de nationale strategieën op bevordering van de arbeidsmarktparticipatie, onder meer die van ouderen, te richten. De strategieën moeten de maatregelen vaststellen om de kwaliteit van de arbeid te verhogen en daardoor werken aantrekkelijk maken: meer financiële prikkels geven om aan het werk te gaan (met name door een einde te maken aan de armoedeval); het verschil in beloning tussen mannen en vrouwen en in toegang tot de arbeidsmarkt verminderen; de arbeidsparticipatie van personen met zorgtaken in het huishouden – vooral vrouwen – bevorderen; de maatregelen ter bestrijding van het percentage uitvallers op school herzien en last but not least ontplooiing van een gezamenlijk initiatief van regering en sociale partners om werknemers langer aan het werk te houden door ernaar te streven dat het bedrijf opleiding biedt om het aanpassingsvermogen en de inzetbaarheid van werknemers op de lange termijn te bevorderen en de kwaliteit van de arbeid te verbeteren. Zo'n initiatief moet gebaseerd worden op de consensus dat deze inspanningen een veel groter belang dienen omdat zij de gemeenschap in haar geheel ten goede komen en dus tot een bijstelling van de bestemming de overheidsfinanciering mogen

¹⁶ Ten gevolge van allerlei beleidsvormen en praktijken die tot vervroegde uittreding leiden, bedraagt het aantal oudere werknemers (55-64) minder dan de helft van dat van de werknemers in hun beste jaren (25-49). Het percentage oudere actieven is aanzienlijk lager dan in de Verenigde Staten en Japan.

¹⁷ De streefcijfers voor 2010 zijn op 70% gesteld (totaal): 60% voor vrouwen en 50% voor oudere werknemers.

leiden. In de Europese werkgelegenheidsstrategie worden oudere werknemers dus in toenemende mate gezien als een essentieel deel van het toekomstige arbeidsaanbod, waarbij zij een essentiële bijdrage leveren tot de duurzame ontwikkeling van het vergrijzende Europa.

Instrumenten om negatieve attitudes ten aanzien van oudere werknemers te doen verdwijnen worden bovendien door nieuwe Europese wetgeving gewaarborgd. In november 2000 heeft de Raad een richtlijn¹⁸ aangenomen die als onderdeel van de op het Europees recht gebaseerde benadering van deze vraagstukken discriminatie in arbeid en beroep op grond van onder meer leeftijd verbiedt. Tevens heeft hij een actieprogramma goedgekeurd dat iedere vorm van discriminatie bestrijdt, ook van ouderen¹⁹.

3.2.3. *Toereikende, duurzame en aanpasbare pensioenen*

Het toenemende aantal ouderen legt een grote druk op de pensioenen. Ondanks de grote verschillen in de pensioenstelsels in de lidstaten van Europa hebben de lidstaten ingezien dat grotere samenwerking op het gebied van het pensioenbeleid bij gemeenschappelijke problemen noodzakelijk is. De lidstaten hebben tijdens de Europese Raad van Göteborg drie algemene beginselen gesteund om de pensioenstelsels sociaal aanvaardbaar en betaalbaar te houden: garanderen van de capaciteit van de stelsels om aan hun sociale doelstellingen te voldoen; behoud van hun betaalbaarheid en aanpassing hiervan aan de veranderende behoeften van de maatschappij. Vervolgens zijn zij op de Europese Raad van Laken een aantal gemeenschappelijke doelstellingen overeengekomen die de leidraad voor hun beleid moeten vormen. De coördinatie op EU-niveau beoogt de lidstaten te helpen bij de ontwikkeling van hun nationale strategieën om aan deze doelstellingen te voldoen, d.w.z. garanderen van toereikende pensioenen die betaalbaar zijn en aan nieuwe situaties kunnen worden aangepast.²⁰

Op EU-niveau worden de problemen waarvoor de pensioenstelsels staan, in het kader van de coördinatie van het economisch beleid en de recentelijk gelanceerde open coördinatie²¹ voor de pensioenen aangepakt. Daarnaast worden zij ook indirect aangepakt in het werkgelegenheidsproces: meer werkgelegenheid leidt tot een hoger basisinkomen en langer werken vermindert de druk op de pensioenstelsels.

¹⁸ Richtlijn 2000/78/EG van de Raad tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep (27/11/00).

¹⁹ Besluit 2000/750/EG van de Raad tot vaststelling van een communautair actieprogramma ter bestrijding van discriminatie (2001-006) (27/11/00). Een andere bijdrage tot een op rechten gebaseerde aanpak is de vaststelling van het EU-Handvest van de grondrechten waarin het verbod op discriminatie wordt uitgebreid tot leeftijd en waarin erkend wordt dat "ouderen het recht hebben om een waardig en zelfstandig leven te leiden en om aan het maatschappelijk en cultureel leven deel te nemen" (artikel 25).

²⁰ Het proces dat leidde tot de overeenkomst van Laken over samenwerking om de pensioenen in de EU toereikend en betaalbaar te houden steunde op twee mededelingen van de Commissie "De ontwikkeling van de sociale bescherming op de lange termijn: veilige en houdbare pensioenen"(COM(2000) 622), "Ondersteuning van de nationale strategieën ten behoeve van veilige en betaalbare pensioenen door middel van een geïntegreerde benadering" (COM362/2001) en een CSP-verslag "Toereikende en betaalbare pensioenen: een verslag Commissie Sociale Bescherming aan de Europese Raad van Göteborg over de ontwikkeling van de sociale bescherming in de toekomst" (juni 2001).

²¹ Deze nieuwe vorm van EU-coördinatie werd door de Europese Raad van Lissabon "open coördinatie" genoemd. Hieronder wordt verstaan een middel ter verspreiding van de beste praktijken en realisering van een grotere convergentie richting EU-doelstellingen alsmede hulp aan de lidstaten om geleidelijk hun eigen beleid op deze doelstellingen af te stemmen. Open coördinatie houdt verder nog in: vaststelling van gemeenschappelijke doelstellingen en haalbare targets, omzetting hiervan in het nationale beleid door nationale maatregelen en tenslotte periodieke monitoring hiervan op basis van gezamenlijk overeengekomen indicatoren als onderdeel van een wederzijds leerproces.

Zoals in de doelstellingen – die overigens de verschillen in de pensioenstelsels erkennen – is uiteengezet, dienen de strategieën van de lidstaten gericht te zijn op het garanderen van toereikende voorzieningen, vooral om te voorkomen dat ouderen, zowel mannen als vrouwen, arm worden, en om rechtvaardigheid tussen de verschillende generaties en binnen een en dezelfde generatie te bevorderen.

De herziening van de pensioenen wordt eveneens in het kader van de bevordering van een arbeidsvriendelijk beleid aangepakt. De pensioenstelsels en de belastingstructuren dienen gezonde incentives te bieden om tot de pensioengerechtigde leeftijd te blijven werken en personen die daarna nog blijven werken niet te benadelen. Bovendien moeten de pensioenen worden aangepast zodat ook personen die niet in een standaardbaan werken hierop recht hebben, en moeten zij flexibiliteit en mobiliteit op de arbeidsmarkt bevorderen. Het is van belang dat pensioenen mannen en vrouwen dezelfde prikkels bieden. Verschillen in pensioen tussen mannen en vrouwen op grond van de verouderde opvatting dat de man de enige of voornaamste kostwinnaar is, dienen te verdwijnen.

De lidstaten zijn tevens overeengekomen om in hun strategieën naar transparantere pensioensystemen te streven en betrouwbare en begrijpelijke informatie op te stellen over de waarschijnlijke ontwikkelingen van de uitkeringen en de premies zodat de burger daarop kan blijven vertrouwen.

Ten slotte vinden de lidstaten het belangrijk te streven naar een zo groot mogelijke consensus over het pensioenbeleid en de hervorming daarvan en naar een verbetering van de methodologische basis voor een doeltreffende monitoring van de pensioenhervormingen en het pensioenbeleid.

3.2.4. Toegang tot hoogwaardige gezondheidszorg en langdurige verzorging en garanderen van de betaalbaarheid hiervan

Gelet op de stijgende levensverwachting en een toenemend percentage ouderen is de voornaamste uitdaging van het beleid inzake gezondheid en langdurige verzorging iedereen volledige toegang te geven tot een hoogwaardige en betaalbare dienstverlening. Het beleid moet streven naar een adequate en kosteneffectieve voorziening in de behoeften en vraag van mannen en vrouwen van alle leeftijden. De verschillen in levensverwachting tussen mannen en vrouwen en de traditionele zorgverleningspatronen maken het bijzonder belangrijk dat op dit punt aandacht aan gendervraagstukken wordt besteed.

Gezond oud worden begint met een volksgezondheidsbeleid en -praktijken die gedurende het hele leven het welzijn bevorderen. Het stimuleren van een beleidsklimaat dat deelneming aan de maatschappij, zorg, zelfontplooiing en de waardigheid van de ouderen bevordert, heeft een positief effect op gezond ouder worden. Dit geldt zowel voor mannen als voor vrouwen. De bevordering van praktijken om actief ouder te worden zouden eveneens hiertoe kunnen bijdragen. Om aan de groeiende vraag naar gezondheidsdiensten en zorgverlening als gevolg van de aanzienlijke toename van het aantal ouderen boven de 80 jaar te voldoen, zijn kosteneffectieve methoden nodig om de verlening van informele zorg te bevorderen en de reguliere gezondheidsdiensten en zorg alsmede de vooruitgang inzake hulpmiddelen en ondersteunende technologieën uit te breiden. Daarbij moeten de rechtvaardigheidsbeginselen – inherent aan het Europese sociale model (gelijke toegang tot hoogwaardige gezondheidszorg) – van toepassing blijven.

De EU-samenwerking in dezen begint in het kader van de EU-werkzaamheden op het gebied van de sociale bescherming²² en de overheidsfinanciën. Het vijfde EU-kaderprogramma voor onderzoek (1998-2002) draagt bij tot de bevordering van onderzoek ter verhoging van de levenskwaliteit, de zelfstandigheid en de sociale integratie van ouderen (met bijzondere nadruk op gezond oud worden door een gezonde leefstijl tijdens het hele leven en welzijn op oudere leeftijd) en ter verbetering van de kwaliteit, de efficiency en gebruiksvriendelijkheid van zorg en sociale voorzieningen.

4. DE VERGRIJZING IN DE WERELD

Later in de 21ste eeuw krijgen steeds meer landen (ook ontwikkelingslanden) met de gevolgen van een aanzienlijke vergrijzing te maken. In feite verkeren vele ontwikkelingslanden thans in het beginstadium van de aanpassing aan de veranderende leeftijdsopbouw van de bevolking.

De huidige en toekomstige beleidsmaatregelen zullen waarschijnlijk van land tot land verschillen. Het plaatje van de vergrijzing wordt in feite bepaald door de sociaal-economische en culturele situatie waarin de ouderen verkeren. De omvang van de groep ouderen kan ook van grote invloed zijn op de prioriteiten die landen in antwoord op de uitdagingen als gevolg van de vergrijzing stellen. Ondanks deze verschillen kunnen landen van elkaars ervaringen leren en gebruik maken. Hiertoe moeten wij de internationale mechanismen versterken die het meest in aanmerking komen om tot het overheidsbeleid in alle delen van de wereld bij te dragen.

Drie grote problemen in verband met de vergrijzing verdienen bijzondere aandacht. Ten eerste moeten wij zorgen voor *een beroepsbevolking* die de pensioenen van een toenemend aantal ouderen kan opbrengen. Onder meer zouden de voorwaarden moeten worden geschapen om ouderen die daartoe in staat zijn de mogelijkheid te bieden om economisch actief te blijven. Ten tweede moeten de kosten *van de vergrijzing voor de overheidsfinanciën en de economie in het algemeen* (waaronder de bijzondere risico's voor de fiscale stabiliteit en de algemene economische duurzaamheid) in de hand worden gehouden. Ten derde dient de kwestie van *armoede op oudere leeftijd* worden aangepakt. Dit is nog steeds een groot probleem in vele landen van de wereld waar een groot aantal ouderen, vooral vrouwen, onvoldoende toegang heeft tot een basisinkomen, gezondheidszorg en sociale uitkeringen.

Hoewel de vergrijzing overal in de wereld weer anders is, zijn er overal significante verschillen tussen mannen en vrouwen. De oplossing van Suriname voor de positie van oudere vrouwen die op de 56e bijeenkomst van de Algemene Vergadering van de VN is goedgekeurd, betekent een positieve bijdrage tot de integratie van het genderspect in de vergrijzingsproblematiek.

Beleidsmaatregelen vallen in de eerste plaats hoofdzakelijk onder de verantwoordelijkheid van de lidstaten, maar samenwerking in het kader van de VN is van cruciaal belang om overal in de wereld ervaring uit te wisselen en de beste praktijken aan te moedigen, rekening houdend met de uiteenlopende nationale situaties.

²² Op verzoek van de Europese Raad van Göteborg is de aanzet gegeven tot nieuw beraad door de goedkeuring van de mededeling "De toekomst van de gezondheidszorg en de ouderenzorg: de toegankelijkheid, de kwaliteit en de betaalbaarheid waarborgen" (COM (2001) 723).

4.1. Belangrijke vraagstukken in verband met het Internationale actieplan inzake vergrijzing

De Europese Commissie steunt de inspanningen van de VN om een mondiaal actiekader voor de vergrijzing te ontwikkelen. Een mondiale strategie voor de lange termijn moet een beeld geven van wat wanneer moet worden bereikt en dit moet zowel voor de burgers als de regeringen haalbaar zijn. Gelet op de betrouwbaarheid van de huidige demografische schattingen zijn er gegronde redenen om de lange termijn op 20 jaar te stellen (d.w.z. 2002-2022).

Er moet gestreefd worden naar een sociaal-economische structuur die ouderen overal ter wereld de mogelijkheid biedt om mee te werken aan de verwezenlijking van een samenleving voor iedereen. Dit verlangt een holistische kijk op ouder worden die het hele leven en alle aspecten van de maatschappij omvat.

De Europese Commissie is van mening dat het plan moet bestaan uit specifieke doelstellingen en aan moet geven welke resultaten nodig zijn om die doelstellingen te bereiken. Verder moet het nagaan welke activiteiten nodig zijn om die resultaten te genereren. Bovendien dient het een aantal indicatoren vast te stellen waarmee vooruitgang kan worden gemeten en geëvalueerd.

Het internationale actieplan moet rekening houden met de verschillen in sociale, economische en politieke ontwikkeling van de landen. Die kunnen rechtstreeks van invloed zijn op het vermogen om op het probleem in te spelen. Bijgevolg kan het nuttig zijn om onderscheid te maken tussen streefdoelen voor alle landen en streefdoelen voor specifieke regio's in de wereld. Met deze verschillen moet rekening worden gehouden bij de vaststelling van in aanmerking komende acties en de verantwoordelijke actoren.

Op grond van deze overwegingen vindt de Commissie dat de volgende punten bijzondere aandacht verdienen:

- De Europese Commissie is het met de Verenigde Naties eens dat er mondiaal gezien een grotere kennis nodig is om op de problemen op te lossen waarvoor al onze maatschappijen zich door de vergrijzing geplaagd zien. De kwestie van de vergrijzing moet mondiaal in het bredere proces van de ontwikkeling worden aangepakt. Internationale samenwerking kan landen beter in staat stellen om op deze uitdagingen in te spelen. Beleid dat goed rekening houdt met de problemen die de vergrijzing in de toekomst oplevert, moet nu worden uitgewerkt.
- Weliswaar bestaat ons streven voor een belangrijk deel uit het scheppen van voorwaarden en mogelijkheden voor de ouderen van nu maar een goede aanpassing aan de vergrijzing moet gezien worden als een proces waarbij personen van alle leeftijden moeten worden betrokken. Alle generaties moeten helpen om oplossingen te zoeken en wegen tot aanpassing te vinden. Bovendien kan de vergrijzing beter worden aangepakt als bij de beleidsvorming rekening wordt gehouden met alle aspecten die van invloed zijn op de levenskwaliteit.
- Goede maatregelen in verband met de vergrijzing moeten een maatschappij voor alle leeftijden bevorderen en integratie van ouderen in alle aspecten van het economische en sociale leven stimuleren. Bij de evaluatie van bestaand beleid moet worden gekeken in hoeverre het segregatie- of integratiestrategieën bevordert.

- De doelstelling op lange termijn van het nationaal beleid dient een langer leven in goede gezondheid en welzijn te zijn. Om lang gezond te kunnen leven moeten de mogelijkheden voor economisch, lichamelijk, sociaal en geestelijk welzijn gedurende het hele leven zo goed mogelijk zijn. Om de uitdaging van een verouderende maatschappij aan te kunnen is ook levenslange zorg voor de gezondheid en een nieuw evenwicht tussen gezondheidsbevordering en ziektepreventie nodig.
- Educatie van jongs af aan om de kennis van de vele aspecten van een lang leven te vergroten is een essentiële en kosteneffectieve maatregel om gezonde leefstijlen te bevorderen en kwalen op de oude dag te verminderen. Het is de taak van de regeringen om een omgeving te creëren die een betere gezondheid en meer welzijn op de oude dag bevordert, maar de oudere zelf moeten er een gezonde leefstijl op na houden.
- Afhankelijkheid en hulpbehoevendheid vormen eveneens een belangrijk probleem op oudere leeftijd en zijn grotendeels situatiegebonden. De landen moeten de behoefte aan behoud van levenskwaliteit en sociale integratie van ouderen, vooral van de hoogbejaarden, tot een prioriteit maken. De definitie van levenskwaliteit kan van land tot land verschillen. Veilige en aangepaste huisvesting, vervoer- en communicatiesystemen zijn vooral voor het welzijn van ouderen belangrijk. Het is van belang om de risico's in de fysieke omgeving zo klein mogelijk te maken om ouderen gezond te houden en letsel te voorkomen.
- De structuur van het gezin en de huishoudens is in vele landen drastisch aan het veranderen. Het gezin is doorgaans minder in staat om alle zorgtaken te vervullen en kan de door afhankelijke en hulpbehoevende familieleden benodigde ondersteuning alleen niet aan. Misschien moeten daarom formele zorgstructuren worden opgezet. De huidige generaties ouderen vervullen vele zorgtaken en geven grote financiële steun aan de jongere generaties. Er moet op worden gewezen dat in alle generaties vrouwen nog steeds de meeste zorgtaken verrichten.
- In het debat over de vergrijzende samenleving moet ook plaats worden ingeruimd voor beraad over het levenseinde. Overeenkomstig de VN-beginselen voor ouderen moeten alle mensen het recht hebben om zo waardig mogelijk met eerbiediging van hun culturele waarden te sterven. Het beleid moet erop gericht zijn mensen de mogelijkheid te bieden om in een omgeving met persoonlijke zorg en de vereiste professionele begeleiding te sterven, maar het moet ook hoge prioriteit toekennen aan de sociale interactie tussen de patiënt en zijn verwanten.
- Er is behoefte aan een betere informatiebasis voor het vergrijzingsbeleid van de overheid. De globale trend tot vergrijzing – al zijn er grote verschillen – vereist meer internationale samenwerking en bundeling van de inspanningen om een doeltreffende kennisbasis en een analysekader voor de zeer uiteenlopende problemen van de vergrijzing op te zetten. Binnen de vergrijzingstrends bestaat behoefte aan basisinformatie over de tendensen en verschillen in mortaliteit, morbiditeit, migratie en de sociaal-economische omstandigheden van ouderen naar geslacht, regio en land. Speciale aandacht moet worden besteed aan grensoverschrijdende samenwerking op het gebied van de standaardisering van instrumenten en wetenschappelijke methoden met het oog op vergelijkbaarheid.

5. CONCLUSIE

De Commissie is ook van mening dat de 2e Wereldtop over de vergrijzing de gelegenheid biedt tot een gemeenschappelijke aanpak van de vergrijzing op mondiaal niveau. Zij steunt het VN-streven naar een mondiaal actiekader. Dit kader moet ook de resultaten en de verbintenissen op de Sociale Wereldtop in Kopenhagen en latere conferenties over vrouwen en besmettelijke ziekten omvatten.

In dit verband verklaart de Europese Commissie zich bereid om bij het zoeken naar oplossingen voor de vergrijzing haar ervaring met andere landen, vooral de ontwikkelingslanden, te delen en verzoekt alle lidstaten van de VN na te denken over de beleidsideeën, innovatieve vormen van samenwerking en vooruitgang inzake beleid in de Europese Unie.

BIJLAGE

“Toereikende en duurzame pensioenen. Een verslag van het Comité voor de sociale bescherming aan de Europese Raad van Göteborg over de toekomstige ontwikkeling van de sociale zekerheid ” (juni 2001)

“Ageing and fiscal studies in the European Union”, *artikel* in the Welfare State in Europe: Challenges and reforms, Reports and Studies No.4, 1997, Europese Commissie, Directoraat-generaal Economische en Financiële Zaken

Ageing and pension expenditure prospects in the Western World, European Economy, Reports & studies no. 3 1996

"Budgetary challenges posed by ageing populations: the impact on public spending on pensions, health and long-term care for the elderly and possible indicators of the long-term sustainability of public finances", EPC/ECFIN/655/01 –EN final

Raad van de Europese Unie (2001), “De bijdrage van de openbare financiën aan de groei en de werkgelegenheid: verbetering van kwaliteit en houdbaarheid”, verslag van de Commissie en de Ecofin-Raad aan de Europese Raad (Stockholm 23-24 maart 2001), 6997/01

Raad van de Europese Unie (2001), "Quality and viability of pensions - Joint report on objectives and working methods in the area of pensions" 14098/01 SOC 469 ECOFIN 334

Europese Commissie: Employment in Europe 1999

Europese Commissie: The demographic situation in the European Union 1995 & 1997

Europese Commissie: The Social Protection Report 1995 & 1997

Europese Commissie: “Mededeling van de Commissie - Een Europa voor alle leeftijden”, COM (99) 221 def., mei 1999

European Commission: “Mededeling van de Commissie - Een gemeenschappelijke strategie voor de modernisering van de sociale bescherming”, COM (99) 347 def., juli 1999

Europese Commissie: “De bijdrage van de openbare financiën aan de groei en de werkgelegenheid: verbetering van kwaliteit en houdbaarheid”, COM(2000)846

Europese Commissie: “De ontwikkeling van de sociale bescherming op de lange termijn: veilige en houdbare pensioenen”, COM(2000) 622

Europese Commissie: “Ondersteuning van de nationale strategieën ten behoeve van veilige en betaalbare pensioenen door middel van een geïntegreerde benadering”, COM (2001) 362

Europese Waarnemingspost voor de werkgelegenheid, Trends nr. 33 1999

Conclusies van het Voorzitterschap, Europese Raad, Lissabon 23-24 maart 2000

Conclusies van het Voorzitterschap, Europese Raad, Nice 7-9 december 2000

Conclusies van het Voorzitterschap, Europese Raad, Stockholm 23-24 maart 2001

Conclusies van het Voorzitterschap, Europese Raad, Göteborg 15-16 juni 2001

Conclusies van het Voorzitterschap, Europese Raad, Laken 14-15 december 2001

Reforms of pension systems in the EU – an analysis of the policy options”, in the EU Economy: 2001 Review, European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs

“The long-term economic and budgetary implications of ageing populations”, *article* in The EU Economy: 1999 Review, Europese Commissie, Directoraat-generaal Economische en Financiële Zaken

“The sustainability of public finances in EMU”, *artikel* in Public Finances in EMU – 2001. Reports and Studies No. 3, Europese Commissie, Directoraat-generaal Economische en Financiële Zaken