Vlaamse overheid slaat en zalft ouderen

Jef Breda, David Schoenmaekers

In deze bijdrage focussen we ons op de leeftijdsgrenzen in de Vlaamse regelgeving. Het beleid heeft criteria nodig om de verdeling van de publieke middelen in goede banen te leiden. Op elk niveau, van de gemeente tot de Europese Unie, vormt leeftijd soms één van de gehanteerde criteria. Dat kan terecht zijn, zodat er een aanvaardbare differentiatie van categorieën uit voortvloeit, maar ook niet, zodat er sprake is van leeftijdsdiscriminatie. Wij hebben geprobeerd deze oefening te maken voor Vlaanderen.

De studie in kwestie gebeurde in opdracht van 'Gelijke Kansen in Vlaanderen' van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.[1] Deze beperking tot het Vlaamse niveau brengt uiteraard mee dat we slechts een fractie van de leeftijdsdiscriminatie in Vlaanderen op het spoor komen. Zo verwachten we meer leeftijdsgrenzen op het federale niveau, want dat herbergt een aantal persoonsgebonden materies (zoals arbeid, sociale zekerheid en volksgezondheid) waar leeftijd wel 's een fel gebezigd criterium kan zijn. Daarnaast kan leeftijdsdiscriminatie ook voorkomen op micro- en meso-niveau, dit wil zeggen in de relaties tussen individuen onderling en door organisaties (bijvoorbeeld in de politiek van bedrijven tegenover oudere werknemers of van verzekeringsmaatschappijen tegenover oudere cliënten). Over deze materies is meer onderzoek gewenst.

Jef Breda, doctor in de sociologie, is promotor van de Onderzoeksgroep Welzijn en de Verzorgingsstaat van de Vakgroep Sociologie en Sociaal Beleid van de Universiteit Antwerpen. David Schoenmaekers, licentiaat in de sociologie, is wetenschappelijk medewerker aan de Onderzoeksgroep Welzijn en de Verzorgingsstaat.

Wij voerden een *screening* uit van de Vlaamse regelgeving waar die bepalingen bevat die specifiek zijn voor oudere personen. Om ook de maatregelen met betrekking tot de arbeidsmarkt op te nemen, kozen we als benedengrens voor vijftig jaar. Deze *screening* is gebaseerd op de *website* van de Vlaamse Codex, met behulp van de Vlaamse administratie. We onderzochten elke materie van de Vlaamse overheid en elk soort regel: decreet, besluit van de Vlaamse regering,

ministerieel besluit en dergelijke. Toch is het weinig waarschijnlijk dat we hiermee alle leeftijdsdiscriminaties uit de Vlaamse regelgeving kunnen aantonen. Enerzijds kunnen immers ook indirecte discriminaties voorkomen, doordat leeftijd niet wordt vermeld, maar wel een ander criterium dat verschillend verspreid is over de leeftijdsklassen. Anderzijds noemen we discriminatie ook het gelijk behandelen van op een essentieel kenmerk ongelijke groepen. Waar ouderen zich, ondanks alle verscheidenheid, toch wat verschillend profileren ten opzichte van jongeren, zou er dan nood kunnen zijn aan meer maatregelen die zich tot deze doelgroep richten.

LEEFTIJD IN DIVERSE DOMEINEN

Op de twee meest bekende leeftijdsgrenzen in de Vlaamse regelgeving - het gratis openbaar vervoer voor 65-plussers en de leeftijdsgrens van 65 jaar bij het Vlaams Fonds voor Sociale Integratie van Personen met een Handicap (VFSIPH) - gaan we straks uitgebreid in. Eerst overlopen we kort de belangrijkste andere leeftijdsgrenzen.

Hoewel vooral het inkomen er van doorslaggevend belang is, vinden we ook leeftijdscriteria terug in de huisvestingssector. Meestal zijn zij in het voordeel van de ouderen. Zo worden huursubsidies normaal hoogstens voor vijftien jaar verleend, tenzij betrokkene minstens 65 is. Gezinnen kunnen een aanpassingspremie aanvragen als de woning dient aangepast aan de lichamelijke gesteldheid van een gehandicapt gezinslid of 60-plusser. De installatiepremie voor mensen die naar een aangepaste woonst verhuizen, heeft 65 jaar als grens. Verder zijn de inkomensgrenzen en de eigendomsvoorwaarde enigszins flexibeler voor oudere aanvragers bij de huur of aankoop van een sociale woning, bij de hypothecaire ontlening via de Vlaamse Gemeenschap of bij de overdracht van onroerende goederen in de socialehuisvestingssector. Omdat de woonsituatie van ouderen inderdaad afwijkt van die van jongere gezinnen, beoordelen wij die maatregelen als positief en niet als discriminatie, al kan men zich vragen stellen bij de hoogte van de leeftijdsgrenzen.

Dat geldt ook voor de leeftijdsgrenzen op de arbeidsmarkt. Ondanks de beperkte bevoegdheden van de Vlaamse overheid, heeft ze verscheidene initiatieven genomen in het kader van de positieve actie van oudere werknemers (gedefinieerd als de 45- tot 64-jarigen). Werkgevers kunnen een tegemoetkoming ontvangen als zij een oudere, moeilijk te plaatsen werkloze aanwerven. Via het recentste VESOC-actieplan wil men een grotere samenhang creëren in de maatregelen voor verschillende achtergestelde doelgroepen en een meer effectief beleid tot stand brengen. Deze leeftijdsgrenzen zijn eveneens gekozen in overeenstemming met internationale normen.

Om de werknemers langer op de arbeidsmarkt te houden, zijn in de *social profit*-sector zogenaamde landingsbanen ingevoerd. Werknemers vanaf vijftig jaar die deeltijds gaan werken, ontvangen een Vlaamse aanmoedigingspremie naast de verhoogde RVA-vergoeding. Dit zou inderdaad de ouderen langer op de arbeidsmarkt kunnen houden en beschouwen we dus niet als discriminatie.

Op het gebied van gezondheidszorg reikt de Vlaamse bevoegdheid nog minder ver en concentreert die zich op het preventieve. We

Breda & Schoenmaekers

Leeftijdscriteria in de huisvestingssector zijn meestal in het voordeel van de ouderen.

weerhielden één leeftijdsgrens als het gaat om de *screening* van borstkanker. Een mammografie is gratis geworden, tweejaarlijks, voor vrouwen van 50 tot 69 jaar. Hier volgt men een Europese aanbeveling, die ook in overeenstemming is met de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO). Omwille van de hoge kostprijs van dergelijk onderzoek raadt die aan om zich bij beperkte middelen op déze leeftijdsklasse te concentreren, omdat overlijdens als gevolg van borstkanker het sterkst kunnen worden teruggedrongen door de *screening* van deze doelgroep. We menen dat naast leeftijd nog andere criteria dienen ingebracht, met name scholingsniveau. Momenteel laten immers vooral hoger geschoolde vrouwen zich onderzoeken.

Daarnaast vinden we een resem leeftijdsgrenzen in bepalingen voor de eigen personeelsleden van de Vlaamse overheid. Om te beginnen geldt voor ambtenaren een pensioenplicht die meestal ingaat op 65 jaar, maar soms vroeger. Toch houden velen het niet zo lang vol. Op 55 jaar al kan er voor de Vlaamse ambtenaren een mogelijkheid zijn om vervroegd uit te treden, wat nog vroeger is dan in de privé-sector (conventioneel brugpensioen op 58 jaar). Hoewel de overheid ouderen langer op de arbeidsmarkt wil houden, geeft ze zelf niet het voorbeeld in de gewenste richting, eventueel met uitzondering van de verhoging van de terbeschikkingstelling (TBS) in het onderwijs van 55 naar 58 jaar (56 jaar voor het kleuteronderwijs). Opvallend is dat de betrokkenen vaak een object zijn van het beleid, terwijl hun wensen of noden in de argumentatie ontbreken. Zo kunnen personeelsleden soms vroeger opstappen naar aanleiding van de reorganisatie van hun dienst. En terwijl de TBS 55+ werd ingevoerd in het midden van de jaren '80 omwille van een overschot aan leerkrachten, wordt de leeftijdsgrens opgeschoven als er zich een tekort voordoet (het kleuteronderwijs kent dat probleem niet).
Daartegenover kan het Vlaamse overheidspersoneel via een aantal pistes gedeeltelijk vervroegd uitstromen, zoals via de halftijdse loopbaanonderbreking of het verlof voor verminderde prestaties, beide vanaf vijftig jaar. Deze maatregelen bestonden al lang in de federale regelgeving. Minder vergaand dan de landingsbanen, zijn er toch enkele maatregelen getroffen die overheidspersoneel in belastende beroepen bij toenemende leeftijd wat ademruimte geven (zoals meer vakantiedagen of een zekere vrijstelling van arbeidsprestaties met behoud van loon). De Vlaamse overheid hoopt zo de geleidelijke uitstroom uit de arbeidsmarkt aan te moedigen, in plaats van het werk volledig vervroegd neer te leggen.

Ten slotte stuitten we op een leeftijdsgrens in tal van commissies of bijzondere functies, het hele bevoegdheidsdomein van de Vlaamse overheid overspannend, zodat de betrokkenen ontslag moeten nemen op een bepaalde leeftijd. Deze maatregel past in de logica van de pensioenplicht voor ambtenaren; meestal ligt de grens dan ook op 65 jaar. Vaak geeft men aan dat de leeftijdsgrens geen probleem vormt, aangezien de meeste leden al vroeger vrijwillig opstappen. Toch werd soms precies een leeftijdsgrens ingevoerd omdat sommige leden als te oud werden beoordeeld. In plaats van leeftijd lijkt ons hier rotatie een meer rechtvaardig principe. Om functies geregeld door andere personen te laten uitoefenen, kunnen mandaten van een beperkte duur worden toegekend.

LEEFTIJD EN MOBILITEIT

Wellicht de meest spectaculaire maatregel met een leeftijdsgrens is het gratis gebruik

van de bussen en trams van De Lijn voor 65-plussers. In Vlaanderen geldt dit voor alle 65-plussers sinds oktober 2000, maar de andere gewesten namen dit snel over, zodat sinds 1 juli 2002 de senioren in het hele land gratis kunnen gebruik maken van het lokaal openbaar vervoer. De NMBS voerde een goedkoop treinticket in voor 65-plussers (2,5 euro voor een retourticket), maar met uitzondering van een aantal momenten (zo geldt de reductie pas na 9 uur). Die beperkingen vinden we niet terug bij De Lijn; de ouderen wordt wel afgeraden om tijdens de spitsuren te rijden.

De Vlaamse overheid wil op die manier ouderen meer kansen geven op het vlak van mobiliteit. Bijkomende doelen zijn het verbreden van het draagvlak voor het openbaar vervoer door een hoger gebruik ervan, en het verminderen van het wagengebruik.

De leeftijdsgrens van 65 jaar is afgeleid van de pensioenleeftijd: zodra men niet meer werkt, valt een belangrijk deel van de sociale contacten weg. Om hun niveau van sociale integratie te behouden, moeten ouderen zich kunnen verplaatsen. Maar de overheid weet dat dit vaak moeilijker wordt op hogere leeftijd: men is niet meer zo fit om een aanzienlijke afstand te stappen of te fietsen en ook het autorijden wordt minder vanzelfsprekend. Naast gezondheidsredenen spelen ook financiële motieven bij niet-bezit van een wagen.

Het verplaatsingsgedrag van ouderen wijkt inderdaad wat af van dat van jongere categorieën. Zo verplaatsen ouderen zich duidelijk minder vaak en tevens minder ver. Door de toenemende fysieke beperkingen wordt het evenwel op hogere leeftijd ook moeilijker om van het openbaar vervoer gebruik te maken. Eens de 65 gepasseerd, heeft meer dan 10% van de Belgen moeite om tot een halte te geraken en van bus, tram of trein op en af te stappen. Dat laatste blijkt moeilijker dan het eerste: voor de leeftijdsklasse tussen 71 en 75 jaar zijn de verhoudingen respectievelijk twee op tien en drie op tien. Nadien gaan de percentages sterk de hoogte in, tot bij de tachtig-plussers driekwart voor beide handelingen moeilijkheden ondervindt. Bovendien beletten lichamelijke beperkingen gemiddeld pas op latere leeftijd het autorijden (Mobiliteitscel, 2001; Toint e.a., 2001). Voor mensen in een rolstoel is het vaak onmogelijk om gebruik te maken van het openbaar vervoer. Maar dikwijls zijn maatregelen gericht op personen met een handicap ook voordelig voor oudere mensen, zoals lagevloerbussen. Ook de rijstijl van de buschauffeurs, die vertrekken nog voor de passagiers zitten, is nefast voor ouderen (Langzaam Verkeer, 1996).[2]

Breda & Schoenmaekers

Wellicht de meest spectaculaire maatregel met een leeftijdsgrens is het gratis gebruik van de bussen en trams van De Lijn voor 65-plussers.

Het gratis openbaar vervoer is dus een lege doos voor vele 65-plussers met functionele beperkingen. Anderen kunnen dan weer geen beroep doen op het openbaar vervoer omwille van de beperkingen in het aanbod. Het openbaar vervoer is immers vooral uitgebouwd in de steden en op bepaalde tijdstippen. Om de mobiliteit van ouderen te verbeteren, kunnen dan ook maatregelen in verband met toegankelijkheid van openbaar vervoer effectief zijn, veeleer dan de vermindering van de eigen bijdrage.

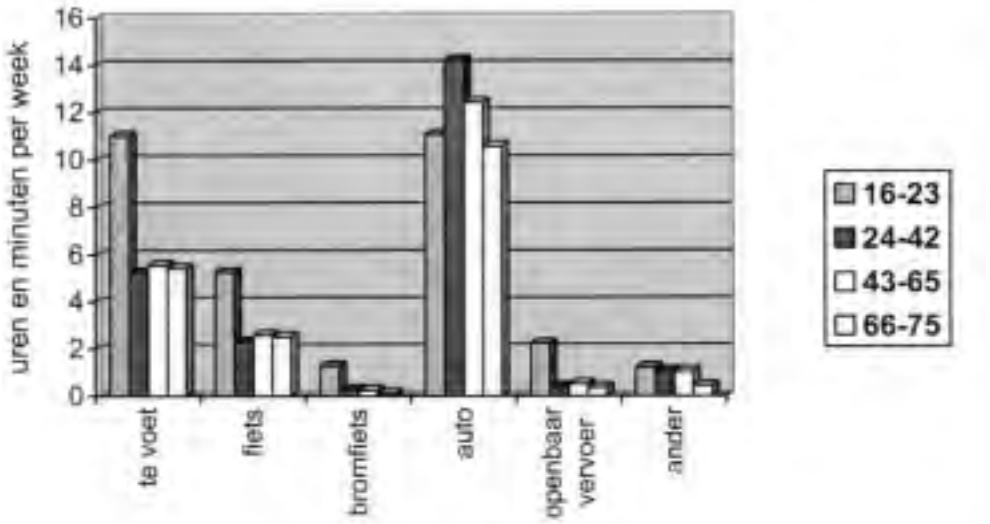
We twijfelen er niet aan dat ouderen - vooral die met minder financiële mogelijkheden - erg tevreden zijn met (aanzetten tot) gratis

openbaar vervoer. Toch dient gezegd dat de overheid door deze en andere maatregelen die leiden tot een goedkopere toegang tot (semi-)collectieve goederen, een oneigenlijk inkomensbeleid voert. De laagste pensioenen worden niet verhoogd, maar de overheid komt tussen door een extra subsidiëring bij het gebruik van bepaalde goederen en diensten. Hierbij worden evenwel niet enkel de armere ouderen geholpen, maar ook zij met een riant inkomen. Bovendien kan men een dergelijk beleid paternalisme aanwrijven: de overheid stuurt een bevolkingsgroep naar die publieke goederen zodat de keuzevrijheid van betrokkenen sterk wordt ingeperkt, terwijl het pensioen of een andere uitkering vrij besteedbaar is.

De mobiliteit van de ouderen verhogen door zich te richten op het openbaar vervoer, is bovendien een zware opgave. Uit het tijdsbestedingonderzoek van de TOR-groep (VUB) kunnen we het verplaatsingsgedrag analyseren. In figuur 1 bekijken we welk vervoermiddel men gebruikt.

We merken op dat vooral de jongste onderzochte groep een afwijkend profiel vertoont. De ouderen sluiten over het algemeen dicht aan bij de jongere volwassenen, maar scoren lager wat het wagengebruik betreft - hoewel ook zij gemiddeld meer dan tien uur per week in de wagen zitten. Dat mindere gebruik van de auto wordt niet door een ander vervoermiddel gecompenseerd; ze verplaatsen zich derhalve minder. Evenmin voor het openbaar vervoer ligt hun frequentie hoger dan voor jongere groepen, maar de gegevens werden verzameld voordat tram en bus voor alle 65-plussers gratis werden.

Figuur 1. Aantal uren per week per vervoermiddel, volgens leeftijdscategorie



Bron: Tijdsbudgetenquête TOR, 1999.

In Vlaanderen noemde slechts 3% van de 65-plussers bus en tram als belangrijkste vervoermiddel, voordat het gratis werd (Nuyts, 2002). Sindsdien is dit aandeel weliswaar gestegen, zij het niet spectaculair. Zo zijn oudere reizigers nog altijd ondervertegenwoordigd: hun aandeel bij De Lijn bedroeg in 2001 10,4%, tegenover een aandeel in de bevolking van 16,9% (De Lijn, 2002).
De maatregel heeft wellicht een zeker sociaal effect, maar lost het fileprobleem niet op. Volgens de eerste cijfergegevens na de invoering van het nultarief voor 65-plussers in Gent verminderde het autogebruik zelfs niet (Nuyts e.a., 2001).

Niettemin verrechtvaardigt de bijzondere situatie van ouderen in het verkeer bijzondere maatregelen. Ouderen zijn goed vertegenwoordigd bij de zwakke weggebruikers, maar door hun grotere broosheid is het risico op letsels bij een ongeval veel groter. In veel OESO-landen vormen de senioren haast de helft van alle voetgangers die een dodelijk ongeluk overkomt. Ook als automobilist zijn de ouderen trouwens oververtegenwoordigd bij de verkeersslachtoffers, rekening gehouden met het veel kleiner aantal afgelegde kilometers. De weginfrastructuur zou daarom meer moeten worden aangepast aan oudere weggebruikers (OECD, 2001).

De auto blijft nu eenmaal, ook voor senioren, het belangrijkste vervoermiddel. Dat zal des te meer gelden voor de komende generatie ouderen, waarvan ook de vrouwen massaal een rijbewijs hebben. Men dient bijgevolg oog te hebben voor de leeftijdsgrenzen op dit vlak. Enerzijds vragen de verzekeringsmaatschappijen veel hogere premies van oudere chauffeurs. De federale overheid wou daar weliswaar iets aan doen via het Tariferingsbureau, maar niettemin kunnen de premies voor ouderen nog steeds hoog oplopen. Anderzijds is ook regelmatig sprake, zowel op Belgisch als op Europees niveau, van de invoering van een tijdelijk rijbewijs waarbij men vanaf een bepaalde leeftijd herkeurd zou worden. Met een dergelijke maatregel, die trouwens in heel wat landen al van kracht is, zou opnieuw te grof worden omgesprongen met het leeftijdscriterium. Ook de OESO bepleit een meer op maat gerichte aanpak, waarbij men enkel de autobestuurders zou viseren die een verhoogd risico inhouden (OECD, 2001).

Sommige wetenschappers pleiten wel degelijk voor lagere tarieven voor oudere gebruikers van het openbaar vervoer. Ten eerste omdat een beperkte groep ouderen een te klein inkomen heeft om zich te verzekeren van een redelijk niveau van mobiliteit en ten tweede opdat de meer welgestelde ouderen het openbaar vervoer zouden verkiezen boven hun auto (Oxley, 2000). Hierbij moeten we opmerken dat gereduceerde tarieven worden verdedigd, maar geen gratis openbaar vervoer. De passagiers betalen voor De Lijn *sowieso* al maar een kwart van de reële kostprijs, de rest komt van overheidssubsidies. Over het treinverkeer heeft NMBS-topman Karel Vinck onlangs uitgebracht dat de in ons land gevraagde eigen bijdrage tot bij de laagste van Europa behoort.

Tariefverminderingen specifiek gericht op ouderen kunnen negatieve neveneffecten met zich meebrengen. Zo werd in het Vlaams parlement de vrees geuit dat er conflictsitu-

Breda & Schoenmaekers

De auto blijft, ook voor senioren, het belangrijkste vervoermiddel. Dat zal des te meer gelden voor de komende generatie ouderen.

aties zouden ontstaan tussen de generaties, tussen betalende en niet-betalende passagiers. Dooghe (1997) ziet als nadeel van kortingen en nultarieven dat zij het afhankelijkheidsbeeld van de ouderen bestendigen, een visie die de Kristelijke Beweging van Gepensioneerden ondersteunt.

Breda & Schoenmaekers

Hoewel niet alle leeftijdsgrenzen moeten verdwijnen, menen we toch dat vele overbodig zijn.

Daarnaast hebben we ook bedenkingen bij de precieze hoogte van de leeftijdsgrens. Door zich te baseren op de wettelijke pensioenleeftijd, negeert men dat velen al jaren voordien de arbeidsmarkt verlaten (gemiddeld op 57-58 jaar). De maatregel komt dus eigenlijk wat laat om de verloren gegane sociale contacten te compenseren. Ook met anderen (zoals huisvrouwen) die evenmin hun sociale integratie uit arbeidscontacten kunnen puren, wordt geen rekening gehouden. We kunnen ons niet ontdoen van het vermoeden dat groepen met een gelijke mobiliteitsbehoefte hier onterecht ongelijk behandeld worden en dat er dus discriminatie optreedt.

LEEFTIJD EN ZORGVERLENING

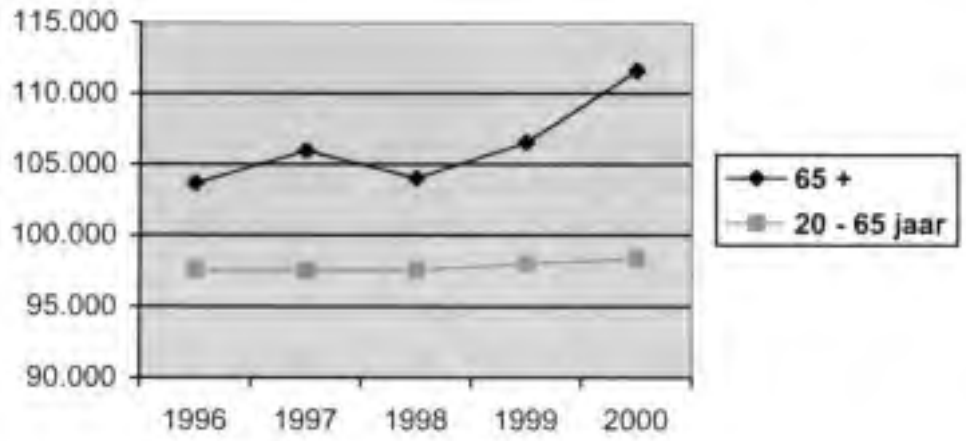
Een laatste element uit onze *screening* van de Vlaamse regelgeving dat we willen bespreken, heeft betrekking op een voor ouderen negatieve leeftijdsdiscriminatie. Bij de oprichting van het VFSIPH is namelijk een leeftijdsgrens van 65 jaar ingebouwd. Deze Vlaamse openbare instelling geeft erkenningen en subsidies op het vlak van niet-medische zorg: voor opnamen in instellingen, maar ook voor thuiszorg, materiële hulpmiddelen, tegemoetkomingen voor tewerkstelling en zo meer. Om hiervoor in aanmerking te komen, moet men zich echter vóór zijn 65ste hebben ingeschreven bij het VFSIPH. Wie ouder is, wordt doorverwezen naar de ouderenzorg, maar die is minder sterk uitgebouwd. Daardoor kan een jonger iemand sommige hulpmiddelen wel terugbetaald krijgen, terwijl een 65-plusser met eenzelfde aandoening (een deel van) de rekening zelf gepresenteerd krijgt. Een ander gevolg is dat personen met een handicap weinig moeten bijdragen voor een plaats in een instelling, terwijl in ouderenvoorzieningen niet alleen de prijs van het wonen, maar vaak ook een deel van de zorgkosten aan de bewoners wordt aangerekend.
De regeling is bovendien zo ontworpen dat wie tijdig bij het VFSIPH was ingeschreven, na zijn 65ste nog wel tussenkomsten kan blijven ontvangen, maar enkel voor kosten die het gevolg zijn van een handicap die vóór de leeftijd van 65 jaar werd vastgesteld.

Deze leeftijdsgrens vindt haar verantwoording in de vroegere federale reglementering, meer bepaald in de wet op het Rijksfonds uit 1963. Daarin werd sociale reclassering gelijkgesteld aan professionele reclassering en werd getracht de integratie van de personen met een handicap te bevorderen via de arbeid. Het Rijksfonds was zelfs niet verplicht een aanvraag te onderzoeken als de mogelijkheid van reclassering niet bestond. In de praktijk hanteerde het de pensioengerechtigde leeftijd als grens. Bij de oprichting van het VFSIPH in 1990 streefde men naar continuïteit met het Rijksfonds, maar niet op basis van dezelfde logica: de integratie diende breder bekeken dan louter op arbeidsvlak. De leeftijdsgrens van 65 jaar is echter ingeschreven om budgettaire redenen. De zorg voor personen die na 65 jaar gehandicapt worden, wijst men dan toe aan het ouderenbeleid. De voorzieningen in de ouderenzorg (rusthuizen, serviceflats en dergelijke) zijn in principe toe-

gankelijk voor personen vanaf zestig jaar, maar afwijkingen zijn mogelijk. De diensten in de thuiszorg kennen daarentegen geen leeftijdsgrenzen meer. Ook voor tegemoetkomingen van de zorgverzekering vormt de zorgbehoefte het criterium en heeft de leeftijd geen belang.

Om een beeld te krijgen van de oudere personen met een handicap, gaan we te rade bij de federale tegemoetkomingen voor gehandicapten. In figuur 2 wordt het aantal personen dat een uitkering voor gehandicapten ontvangt weergegeven volgens de leeftijdsgrens. De cijfers hebben betrekking op heel België; het aantal rechthebbenden is relatief kleiner in het Vlaams Gewest (2,5% van de bevolking van 20 jaar en ouder) (BUP, 2002).

Figuur 2. Evolutie van het aantal rechthebbenden op een tegemoetkoming voor gehandicapten, volgens leeftijd (toestand in de maand januari, voor België)



Bron: BUP, 2002.

We stellen vast dat zich onder de rechthebbenden op een tegemoetkoming voor gehandicapten meer 65-plussers bevinden dan jongere personen, een trend die de jongste jaren nog wordt versterkt doordat het aantal 65-plussers aangroeit, terwijl de jongere groep ongeveer stabiel blijft (BUP, 2002).

Deze cijfers maken duidelijk dat de budgettaire implicaties van de leeftijdsgrens binnen het VFSIPH hoog zijn: bij het federale ministerie van Sociale Zaken telt men meer personen met een handicap ouder dan 65 dan tussen 20 en 65 jaar. Weliswaar doen niet alle uitkeringstrekkers een beroep op het VFSIPH en dat aandeel zal wellicht lager liggen bij oudere mensen, vermits een aantal tussenkomsten op jongere personen is gericht (zoals arbeidsintegratie) of eenmalige uitgaven betreft (zoals aanpassingen aan de woning).

Vele actoren, zowel op het middenveld als bij het beleid, beschouwen de leeftijdsgrens bij het VFSIPH als discriminatie. Zij pleiten voor een zorgdecreet waarin het categorale beleid plaats maakt voor een integrale benadering. Zorgbehoevenden zouden dan niet langer in

categorieën worden onderverdeeld en elke zorgvorm zou ter beschikking staan van elke zorgbehoevende die ervoor in aanmerking komt.

Onlangs werd in de commissie Welzijn van het Vlaams parlement een voorstel van decreet van CD&V besproken dat de leeftijdsgrens alvast voor de individuele materiële bijstand zou wegwerken.[3] Toenmalig minister Vogels bevestigde dat de zorg aan personen met een handicap ouder dan 65 jaar één van de grootste leeftijdsdiscriminaties inhoudt. Niettemin meende zij dat een onderscheid dient aangebracht tussen personen met een aangeboren handicap die levenslang een beroep moeten doen op professionele hulp en personen die wegens ouderdom een handicap krijgen. Enkel van de tweede groep, die vele jaren gewerkt heeft, mag de samenleving een persoonlijke bijdrage in de kosten vragen. Het volledig opheffen van de leeftijdsdiscriminatie is volgens haar financieel onhaalbaar en ook niet wenselijk.

Wij bestempelen deze praktijk als een volstrekt onaanvaardbare vorm van leeftijdsdiscriminatie. Financiële onhaalbaarheid kan geen reden zijn om de zaak op haar beloop te laten, overigens verzetten wij ons niet tegen de idee van een eigen bijdrage van de cliënten. Er zijn evenwel op elke leeftijd mensen die een handicap oplopen, zodat de scheiding op 65 jaar veel te bruusk is en werkelijk leidt tot schrijnende onrechtvaardigheden tussen wie bijvoorbeeld 64 en 65 jaar is. Men kan niet ontkennen dat de 65-plussers minderwaardig worden behandeld. Hoewel zij exact dezelfde handicap kunnen hebben, krijgen zij beperktere overheidstegemoetkomingen louter omwille van hun hogere leeftijd. Het bevorderen van sociale integratie kan niet tot een bepaalde leeftijd worden beperkt.

LEEFTIJDSCRITERIA ZIJN TE VERMIJDEN

In de loop van 2001 *screenden* wij de volledige Vlaamse regelgeving op het gebruik van leeftijdsgrenzen voor oudere personen. Positief is dat het aantal regels met leeftijdsgrenzen beperkt bleek: leeftijd is zeker geen algemeen criterium in het beleid. We juichen dat toe omdat de factor 'leeftijd' tal van nadelen met zich meebrengt, zodat men steeds zou moeten afwegen of andere criteria beter zijn. Negatief is dat toch enkele leeftijdsgrenzen het beleid wisten binnen te dringen, soms met verregaande gevolgen. Leeftijd wordt dus toch als een criterium *ad hoc* toegepast. Die eigenschap leidt al gemakkelijk tot inconsistenties: zo staat de ouderenzorg in principe open voor mensen vanaf 60 jaar, terwijl men zich vóór zijn 65ste moet inschrijven bij het VFSIPH.
Nu zijn er wel enkele leeftijdsgrenzen die we niet problematisch achten of die integendeel zelfs wenselijk zijn. Zo verrechtvaardigt de bijzondere situatie van ouderen op het vlak van huisvesting en arbeidsmarkt dat enkele maatregelen naar hen gericht worden (al kan er natuurlijk altijd discussie zijn over de hoogte van die leeftijdsgrenzen). Niettemin bestempelen we enkele maatregelen als leeftijdsdiscriminerend, maar zowel positief als negatief ten opzichte van ouderen. Het gratis openbaar vervoer en de opdeling van de sociale zorg naar ouderen en personen met een handicap werken discriminerend omdat leeftijd een te ruwe factor is om de behoeften inzake mobiliteit en zorg te kunnen onderscheiden. Vele ouderen zouden meer geholpen zijn met een beter aanbod aan openbaar vervoer (ook voor mensen met verplaatsingsmoeilijkheden), terwijl de beperking van het VFSIPH tot min 65-jarigen tot schrijnende ongelijkheden leidt met wie ouder is.

Overigens is het geen toeval dat voor beide maatregelen, net zoals voor talrijke andere, de grens op 65 jaar werd gelegd. Een nadeel van leeftijdscriteria is immers dat het haast ondoenbaar is om de hoogte ervan te beargumenteren. Daarom valt de regelgever terug op het gebruik van referentieleeftijden. Voortgaande op de wettelijke pensioenleeftijd bevat een hele reeks bepalingen de leeftijd van 65 jaar. Nochtans voorziet bijvoorbeeld het decreet op het VFSIPH zeker niet uitsluitend in professionele integratie. Daarnaast is die wettelijke pensioenleeftijd vooral een juridische constructie, vermits de gemiddelde feitelijke pensioenleeftijd in België op 57 jaar ligt en - op de ambtenaren na - men niet gedwongen is om op 65 het beroepsleven te staken.

We raken hiermee een frequent minpunt aan in het Vlaams leeftijdsgebonden beleid: de zwakke motivatie ervan. Aangezien aan leeftijdscriteria belangrijke nadelen kleven (zie onze andere bijdrage in dit nummer), is een behoorlijke argumentatie ervan cruciaal, zowel van het leeftijdscriterium als dusdanig, als van de hoogte van de leeftijdsgrens.

De motivering en rechtvaardiging van de precieze hoogte van leeftijdsgrenzen is echter niet makkelijk. De regelgever baseert zich, al dan niet verplicht, vaak op regelgeving van andere niveaus. Voor de Vlaamse overheid is dat bij uitstek het federale, maar men laat zich ook leiden door Europese regelgeving en internationale normen. Meestal neemt men dan de leeftijdsgrens als vanzelfsprekend over (bijvoorbeeld bij het borstkankeronderzoek of de normen voor oudere werklozen).

Leeftijdsgrenzen treden bovendien geregeld samen op met andere criteria en functioneren dus niet altijd autonoom. Zo wordt in stelsels van vervroegde uittreding uit de arbeidsmarkt naast een leeftijdsgrens ook vaak een anciënniteitsvereiste ingebouwd (Haimé e.a., *s.d.*).

Hoewel niet alle leeftijdsgrenzen moeten verdwijnen, menen we toch dat vele overbodig zijn. Leeftijd maakt vaak op te ruwe en willekeurige basis een onderscheid. Andere criteria zijn meestal even makkelijk hanteerbaar en leiden eveneens tot rechtszekerheid en rechtsgelijkheid, zelfs op een meer individugerichte manier. Behalve inkomen en (zorg)behoefte denken we dan aan anciënniteit, prestatiemogelijkheid, verdienste en het rotatieprincipe (om functies geregeld door andere personen te laten uitoefenen, kunnen mandaten van beperkte duur worden toegekend).

Breda & Schoenmaekers

Vele actoren, zowel op het middenveld als bij het beleid, beschouwen de leeftijdsgrens bij het VFSIPH als discriminatie.

BIBLIOGRAFIE

Breda, J., Schoenmaekers, D. (2002). *Meerwaarde en knelpunten van leeftijdsgrenzen in Vlaamse regelgeving en hun effect op oudere personen. Eindrapport*. Antwerpen: UFSIA, 305 p.

BUP (Bestuursdirectie van de Uitkeringen aan Personen met een handicap) (2002). *Jaarverslag 2000*, http://socialsecurity.fgov.be/handicap/rapport_2000/nl/index.htm

De Lijn (2002). *Jaarverslag 2001 (deel 1)*. s.l.: De Lijn – Directie Marketing en Strategie, 37 p.

Dooghe, G. (1997). Ouderen en leeftijdsdiscriminatie. In: *Welzijnsgids*, 24: 63-82.

Haimé, M.L., e.a. (s.d.). *Leeftijdsgrenzen in wet- en regelgeving*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken / Ministerie van Justitie, 85 p. + bijlage.

Langzaam Verkeer (1996). *Ontbrekende schakel tussen privé- en openbaar vervoer. Nieuwe vormen van mobiliteit in België*. Brussel: Koning Boudewijnstichting, 112 p.

Mobiliteitscel (2001). *Mobiliteitsplan Vlaanderen. Naar een duurzame mobiliteit in Vlaanderen*. Brussel: ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 380 p.

Nuyts, E., Zwerts, E. (2001). *Onderzoek verplaatsingsgedrag stadsgewest Gent (januari 2000 – januari 2001). Deel 3A: analyse personenvragenlijst*. Diepenbeek: Provincie Limburg / Provinciale Hogeschool Limburg, 30 p. + bijlage.

Nuyts, E. (2002). *Het verplaatsingsgedrag van ouderen toegelicht vanuit de OVG's Vlaanderen.* Diepenbeek: Provinciale Hogeschool Limburg.

OECD (2001). *Ageing and transport: mobility needs and safety issues.* Paris: OECD, 138 p.

Oxley, P. (2000). 'Royaumi-Uni'. In: CEMT, *Transport et vieillissement de la population. Rapport de la cent douzième table ronde d'économie des transports*. Paris: OCDE: 221-255.

Toint, P., e.a. (coörd.) (2001). *Enquête nationale sur la mobilité des ménages. Réalisations et résultats. Rapport final. Brussel*: Federale Diensten voor Wetenschappelijke, Technische en Culturele Aangelegenheden, 171 p.

(1) Het onderzoek kreeg als titel 'Meerwaarde en knelpunten van leeftijdsgrenzen in Vlaamse regelgeving en hun effect op oudere personen' (zie ook onze andere bijdrage in dit nummer). Op grond daarvan verscheen in februari 2003 een monografie met de gelijknamige titel. U kunt die aanvragen bij het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 'Gelijke Kansen in Vlaanderen', tel. (02) 553 58 46, fax (02) 553 51 38 of u kunt het onderzoeksrapport raadplegen op www.steunpuntgelijkekansen.be.

(2) Zie ook Ansoms, J. (1993). 'De verkeersproblemen van de derde en vierde leeftijd'. In: *De gids op maatschappelijk gebied*, 84, 5: 438-450.

(3) Stuk 870 (2001-2002) – Nr. 3: *Voorstel van decreet tot wijziging van het decreet van 27 juni 1990 houdende oprichting van een Vlaams Fonds voor de Sociale Integratie van Personen met een Handicap*. Verslag, 23 april 2003.