

Vergaderjaar 2022–2023

32 793

Preventief gezondheidsbeleid

Nr. 653

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT EN DE MINISTERS VOOR LANGDURIGE ZORG EN SPORT EN VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 februari 2023

Met deze brief sturen wij uw Kamer het Gezond en Actief Leven Akkoord (GALA) toe en informeren wij u over bijbehorende specifieke uitkering aan gemeenten voor de uitvoering van de in het GALA gemaakte afspraken. De stip op de horizon is een gezonde generatie in 2040 met weerbare gezonde mensen die opgroeien, leven, werken en wonen in een gezonde leefomgeving met een sterke sociale basis.

In het GALA, dat op 3 februari jongstleden is ondertekend, hebben de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), GGD GHOR Nederland¹, Zorgverzekeraars Nederland (ZN) en het Ministerie van VWS gezamenlijk afspraken gemaakt op het gebied van gezondheid en welbevinden. Daarmee bouwen we aan het fundament voor een gerichte lokale en regionale aanpak van preventie, gezondheid en sociale basis. We geven op samenhangende wijze uitvoering aan de doelstellingen uit het coalitieakkoord (Bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77) en het Nationaal Preventieakkoord (Bijlage bij Kamerstuk 32 793, nr. 339). Doel is het bevorderen en behouden van de fysieke en mentale gezondheid vanaf het prille begin, de eerste 1.000 dagen, waarbij speciale aandacht uitgaat naar mensen in kwetsbare situaties. We dragen hiermee bij aan de beweging van ziekte en zorg, naar gezondheid en preventie. De zogenaamde «beweging naar de voorkant».

Met het GALA wordt ook een substantiële financiële impuls gegeven aan gemeenten om de doelen die in het akkoord gesteld zijn te kunnen behalen. Het financieel arrangement onder het GALA, en ook onder het

¹ GGD'en zijn uitvoeringsdiensten die in opdracht van de gemeenten werken. Gelet op hun belangrijke rol als kennispartner en adviseur op het gebied van gezondheid ondertekenen zij het GALA mee.

eerder met u gedeelde Hoofdlijnen Sportakkoord II², is één nieuwe brede specifieke uitkering (SPUK).

In de SPUK komt er voor gemeenten in deze kabinetsperiode circa € 300 miljoen per jaar beschikbaar en € 195 miljoen per jaar structureel (exclusief IZA middelen).

Bovendien is in het Integraal Zorgakkoord (IZA) (Bijlage bij Kamerstuk 31 765, nr. 655) afgesproken dat er voor gemeenten jaarlijks maximaal € 150 miljoen structureel beschikbaar wordt gesteld voor concrete plannen om de IZA-doelen – die mede gericht zijn op gezondheidsbevordering – te verwezenlijken. Hierover zijn afspraken gemaakt in de Werkagenda VNG bij het Integraal Zorgakkoord, welke als bijlage aan het GALA is toegevoegd.

In deze brief lichten we de belangrijkste elementen uit het GALA toe. Daarbij noemen we ook de verbinding met het IZA en het programma Wonen Ondersteuning en Zorg voor Ouderen (WOZO). Daarnaast gaan we in op de financiering van de in het GALA afgesproken acties. Tot slot beschrijven we hoe de ondersteuning, uitvoering en monitoring van het GALA er de komende jaren uit ziet.

Doelen van het GALA

Het kabinet heeft een gezonde generatie in 2040 met een focus op de jeugd door sport, voeding en bewegen in het coalitieakkoord als doel omarmd. Het verminderen van vermijdbare gezondheidsachterstanden³ vergt daarbij extra aandacht, vanaf de eerste duizend dagen van een kind. Naast de focus op kinderen en jongeren richten we ons met de gezonde generatie ook op volwassenen en op (het behoud van) de vitaliteit van het toenemend aantal ouderen.

VWS, gemeenten, GGD-en en zorgverzekeraars onderschrijven de volgende gemeenschappelijke doelen:

- a) Terugdringen gezondheidsachterstanden
- b) Een gezonde fysieke leefomgeving die uitnodigt tot bewegen en ontmoeten
- c) Het versterken van (de verbinding met) de sociale basis
- d) Een gezonde leefstijl
- e) Versterking van de mentale weerbaarheid en mentale gezondheid
- f) Vitaal ouder worden
- g) Domeinoverstijgende inzet vanuit een regionale preventie infrastructuur

Voor deze doelen zijn concrete resultaten geformuleerd in het GALA die worden gemonitord en waar partijen elkaar op kunnen aanspreken.

Terugdringen gezondheidsachterstanden

In het coalitieakkoord is aangegeven dat het kabinet zich inspant om vermijdbare gezondheidsverschillen terug te dringen. Het thema gezondheidsachterstanden loopt daarom als een rode draad door het GALA. Mensen met een lager opleidingsniveau leven gemiddeld ruim 4 jaar korter en krijgen bovendien ruim 14 jaar eerder te maken met een slechter ervaren gezondheid dan hoogopgeleiden⁴. Het verminderen van

² Bijlage bij Kamerstuk 30 234, nr. 332.

³ Coalitieakkoord dec 2021 «Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst», bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77, pagina 32.

⁴ Bron: www.staatvenz.nl.

gezondheidsachterstanden vergt meer dan alleen de inzet op gezondheid. Mensen met schulden, zonder baan of zorgen over hun woning kunnen het zich niet veroorloven om gezond te leven of hebben hier geen mentale ruimte voor. Een bredere blik op gezondheid, zoals ook beschreven in het coalitieakkoord, en een integrale langdurige aanpak gericht op de wijken en mensen die kampen met gezondheidsachterstanden is nodig. Deze opgave begint al bij de eerste duizend dagen van een kind aangezien die sterk bepalend zijn voor de gezondheid op latere leeftijd. Het programma Kansrijke Start, waar inmiddels al 267 van de 344 gemeenten⁵ een aanpak op hebben, focust zich op deze eerste duizend dagen. Met het GALA geven we invulling aan de ambitie uit het coalitieakkoord om in elke gemeente een lokale coalitie kansrijke start in te voeren. Ook kijkt de Staatssecretaris VWS samen met de Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen hoe we, mede in het kader van de «Aanpak geldzorgen, armoede en schulden», regio's kunnen ondersteunen met waar nodig een stevige infrastructuur tussen de eerstelijns en het bredere sociaal domein.

De verdeling van de SPUK-middelen over gemeenten wordt gebaseerd op inwonertal en het aantal inwoners met gezondheidsachterstanden (gebaseerd op inkomensniveau en opleidingsniveau). Gemeenten worden zodoende in staat gesteld om met prioriteit in te zetten op de inwoners, buurten en wijken waar sprake is van achterstanden.

Een gezonde fysieke leefomgeving die uitnodigt tot bewegen en ontmoeten

De inrichting en vormgeving van de buurt heeft invloed op de gezondheid en leefstijl van de bewoners. Het bepaalt mede in hoeverre mensen bewegen, elkaar ontmoeten en activiteiten kunnen ondernemen. De fysieke leefomgeving kan ook druk geven op de gezondheid via onder andere de luchtkwaliteit, geluidsoverlast en infectieziekerisico's. Klimaatverandering voegt daar nieuwe uitdagingen aan toe. Daarom spreken gemeenten en VWS in het GALA af dat gemeenten zorgen voor de inzet van gezondheidkundige kennis bij hun besluitvorming over de fysieke leefomgeving. Met de in het coalitieakkoord gereserveerde middelen voor de aanpak van de volksziekten obesitas, dementie en kanker⁶ investeert VWS in het programma Gezonde Leefomgeving en stimuleren we maatregelen van gemeenten op het terrein van gezonde leefomgeving via de SPUK. Verder is afgesproken dat VWS, als onderdeel van health in all policies (zie verderop in deze brief), het belang van een gezonde fysieke leefomgeving bij andere departementen agendeert.

Het versterken van (de verbinding met) de sociale basis

Om de gewenste beweging naar de voorkant goed te kunnen maken, is het nodig de sociale basis te versterken. Uit het coalitieakkoord vloeien middelen voort voor Een tegen Eenzaamheid en respijtzorg.

In het GALA willen we met name inzetten op de volgende doelen:

- Verbeteren van de mogelijkheden voor inwoners om elkaar (laagdrem-
pelig) te ontmoeten, zich te ontplooien (en te ontspannen) en elkaar te helpen. Met het oog op de vergrijzing is er specifieke aandacht voor ouderen.

⁵ In verband met fusies van gemeenten, verschilt het aantal gemeenten met een aanpak kansrijke start van het aantal genoemd in de 5^e voortgangsrapportage van februari 2022 (Bijlage bij Kamerstuk 32 279, nr. 219).

⁶ Kamerstuk 32 793, nr. 642.

- Verbeteren van de mogelijkheden voor laagdrempelige ondersteuningsvormen (zoals zelfregie- of zelfhulpgroepen) en voorzieningen in de sociale basis (zonder indicatie).

Dit doen gemeenten met behulp van het opstellen van een beleidsvisie en uitvoeren van maatregelen. Het resultaat moet zijn dat er in gemeenten een sterke lokale sociale basis is, met een sterke sociale samenhang en laagdrempelige toegankelijke voorzieningen waar mensen op elkaar kunnen terugvallen en meedoen in de samenleving.

Een gezonde leefstijl

In het coalitieakkoord is afgesproken dat de doelen van het Nationaal Preventieakkoord leidend blijven, met een focus op de jeugd door sport, voeding en bewegen. De recente cijfers over roken, overgewicht, alcoholgebruik, bewegen en mentale gezondheid onder volwassenen en kinderen onderstrepen de urgentie om blijvend in te zetten op de doelen van het Nationaal Preventieakkoord⁷ en het bevorderen van een integrale aanpak van een gezonde leefstijl in een gezonde leefomgeving. Van de Nederlanders van 18 jaar en ouder rookt 20,6%, heeft 50% overgewicht en 14% obesitas, en drinkt 7,3% overmatig alcohol in 2021⁸. Er wordt extra ingezet op bewegen. Meer bewegen in het dagelijks leven en minder zitten levert voor alle lagen van de bevolking, voor alle leeftijden en voor verschillende gezondheidsproblemen winst op: zowel voor fysieke problemen (overgewicht, valpreventie) als voor de mentale gezondheid.

De afspraken uit het Nationaal Preventieakkoord worden met het GALA voortgezet en vertaald naar de lokale opgave voor de gemeenten, VWS, zorgverzekeraars en de onderlinge samenwerking. Veel gemeenten hebben een lokaal preventieakkoord afgesloten met publieke en private partners.

Versterking van de mentale weerbaarheid en mentale gezondheid

Mentale gezondheid en weerbaarheid zijn belangrijke voorwaarden om gezond te leven en gezond op te groeien. Er bestaan al langer zorgen over de mentale gezondheid van de Nederlandse bevolking; zo noemt de Volksgezondheidstoekomstverkenning 2020 dit een van de grootste gezondheidsrisico's voor de toekomst⁹. In het coalitieakkoord is daarom ook afgesproken dat het Nationaal Preventieakkoord wordt verbreed met mentale weerbaarheid. De afspraken in het GALA over mentale weerbaarheid en mentale gezondheid zijn in een uitwerking van. In het GALA is onder andere afgesproken dat gemeenten mentale gezondheid in hun bredere aanpak van gezondheid integreren. Ook sluiten zij aan bij de landelijk aanpak «Mentale Gezondheid: van ons allemaal». VWS faciliteert en ondersteunt gemeenten vanuit deze aanpak.

Vitaal ouder worden (en GALA in relatie tot het WOZO)

In het coalitieakkoord staat beschreven dat ouderen gezond oud moeten kunnen worden in hun eigen of passende omgeving. Het is dus belangrijk dat mensen bij het vorderen van de leeftijd zo lang mogelijk vitaal blijven.

Het bevorderen en behouden van vitaliteit van ouderen is een belangrijk speerpunt in zowel het GALA als het WOZO-programma. Het WOZO-programma zet een brede maatschappelijke beweging in gang die

⁷ Gezondheidsenquête 2021, HBSC 2021.

⁸ Staat voor Volksgezondheid en Zorg.

⁹ <https://www.volksgezondheidtoekomstverkenning.nl/>.

een omslag wil maken in de organisatie van ondersteuning en zorg en zich daarnaast aanpast op de veranderde voorkeuren van ouderen en daarmee de financiële en personele houdbaarheid bevordert. De afspraken die in het kader van GALA zijn gemaakt, richten zich op preventie en vullen vanuit die invalshoek de afspraken uit het WOZO-programma aan. In het GALA is specifiek aandacht voor bewegen, ondervoeding en valpreventie. Ook de inzet op het versterken van de sociale basis draagt in belangrijke mate bij aan de vitaliteit van ouderen.

In het GALA wordt invulling gegeven aan de ambitie in het coalitieakkoord op het gebied van valpreventie. Gemeenten gaan valpreventieprogramma's aan (laten) bieden voor hun inwoners van 65 jaar en ouder en er zijn afspraken gemaakt over de ketensamenwerking met zorgverzekeraars.

Domeinoverstijgende inzet vanuit een regionale preventie infrastructuur

Voor een domeinoverstijgende inzet is samenwerking nodig. Zowel lokaal alsook regionaal. En niet alleen binnen het gemeentelijk domein en het zorgdomein (zoals huisarts, wijkverpleegkundige) op lokaal niveau, maar ook tussen gemeenten en met het zorgdomein op regionaal niveau (zoals met zorgverzekeraars). In het IZA zijn in de werkagenda over Gezond leven en preventie, afspraken opgenomen ten aanzien van regionale samenwerking, een regionale preventie-infrastructuur en de inrichting van effectieve ketenaanpakken over domeinen heen. Deze afspraken zijn in het GALA verder uitgewerkt met bouwstenen voor een regionale preventie-infrastructuur en inrichting van de ketenafspraken.

Health in all policies

De gezondheid van mensen wordt door veel factoren beïnvloed. Deze factoren kunnen individueel zijn, maar ook factoren als bestaans(on)zekerheid, gezondheidsvaardigheden en de fysieke en sociale leefomgeving kunnen een rol spelen. VWS neemt het initiatief om samen met andere departementen een agenda op te stellen om gezondheid op diverse beleidsterreinen te agenderen en tot een integrale afweging te komen van beleidskeuzes waarin gezondheid wordt meegenomen. Bijvoorbeeld op het terrein van ruimtelijke ordening, woningbouw, klimaatadaptatie, mobiliteit en de ontwikkeling van het landelijk gebied. In dit kader wijzen wij ook op de samenwerking tussen de Ministeries VWS en OCW waar het gaat om de gezondheidseffecten van cultuurdeelname.¹⁰

GALA in relatie tot het Integraal Zorgakkoord (IZA)

Het GALA geeft nadere invulling aan de afspraken die in het IZA zijn gemaakt over de regionale samenwerking tussen zorgverzekeraars en gemeenten op het terrein van gezondheidsbevordering en preventie en de inrichting van ketenaanpakken die meerdere domeinen beslaan (Wet publieke gezondheid, Wet maatschappelijke ondersteuning, Zorgverzekeringswet en Jeugdwet).

Met het GALA wordt uitvoering gegeven aan de afspraak in het IZA dat zorgverzekeraars en gemeenten uiterlijk 1 januari 2025 niet-vrijblijvende regionale samenwerkingsafspraken hebben gemaakt over gezondheidsbevordering. Dit gaat onder meer over een werk- en mandaatstructuur, voorwaarden waaraan de regionale afspraken over preventie en gezond-

¹⁰ What is the evidence on the role of the arts in improving health and well-being? A scoping review (who.int)

heidsbevordering moeten voldoen, en passende bekostiging van coördinatiekosten.

Tevens zijn afspraken gemaakt over toewerken naar landelijk en duurzaam aanbod van een vijftal erkende ketenaanpakken die meerdere (gemeentelijke) domeinen beslaan: de gecombineerde leefstijlinterventie (GLI), de aanpak overgewicht en obesitas bij kinderen, valpreventie bij ouderen, welzijn op recept en kansrijke start. Per 1 januari 2024 wordt in elke regio in zoveel mogelijk gemeenten gestart met de inrichting van deze ketenaanpakken.

Met de afspraken in het GALA wordt ook actief uitvoering gegeven aan de ambitie uit het IZA dat mensen met een (lichte) hulp- of ondersteuningsvraag niet direct een Wmo-maatwerkvoorziening of zorg nodig hebben. De komende jaren wordt gewerkt aan het versterken van de sociale infrastructuur (o.a. mantelzorg, vrijwilligers, welzijnswerk) in wijken en buurten om aan deze hulpvraag te voldoen en zo lang als mogelijk te voorkomen dat mensen zwaardere zorg nodig hebben.

Brede gebundelde specifieke uitkering (SPUK)

Door middel van de SPUK wordt geld geormerkt beschikbaar gesteld, waarmee het ook gegarandeerd wordt ingezet voor preventie en gezondheidsbevordering. Een wens die zowel door VWS als bestuurders van gemeenten wordt onderschreven (zie ook de brief «bouwstenen voor een fundament onder preventiebeleid» van juli 2021¹¹). Zoals gezegd komen met de SPUK extra financiële middelen beschikbaar. De regeling loopt van 2023 t/m 2026 en wordt uiterlijk 6 februari gepubliceerd.

In deze SPUK wordt de financiering voor 15 onderdelen op de thema's sport- en beweegstimulering, cultuurparticipatie, gezondheidsbevordering en het versterken van de sociale basis gebundeld in één (nieuwe) uitkering. Hiermee stimuleren we de samenhang en integraliteit in de uitvoering van de verschillende thema's. Zo kan valpreventie (valpreventietrainingen zijn veelal in groepsverband) helpen bij het voorkomen van eenzaamheid. Tegelijkertijd beperken we de administratieve lasten ten opzichte van 15 losse regelingen. De onderdelen zijn deels reeds langer lopende programma's en regelingen, zoals de Brede Regeling Combinatiefuncties (waaronder de buurtsport- en cultuurcoach), kansrijke start en één tegen eenzaamheid. En deels nieuwe programma's die vanuit het coalitieakkoord structureel worden ingezet, zoals valpreventie. Daarnaast bevat het thema's die gedurende deze kabinetsperiode van een extra impuls worden voorzien, zoals de aanpak van overgewicht, gezonde leefomgeving en mentale gezondheid. Ook worden er in de SPUK-middelen ten behoeve van het programma WOZO beschikbaar gesteld, onder andere voor het stimuleren van de vitaliteit van ouderen. Aan het Hoofdlijnen Sportakkoord II is inmiddels het addendum Bestuurlijke afspraken Brede Regeling Combinatiefuncties 2023–2026 toegevoegd met afspraken over de SPUK-middelen voor de inzet van functionarissen in het sport- en beweegdomein. Dit addendum is als bijlage bij deze brief gevoegd. Ten slotte is het voornemen om de IZA middelen voor gemeenten beschikbaar te stellen met een wijziging van de brede SPUK. Deze middelen zijn bestemd voor activiteiten door gemeenten die bijdragen aan het behalen van de IZA-doelen. Het streven is om dit proces voor 1 juli 2023 af te ronden.

¹¹ Zie ook de kamerbrief-over-bouwstenen-voor-een-fundament-onder-toekomstig-preventiebeleid (Kamerstuk 32 793, nr. 558).

Ondersteuning, monitoring en uitvoering

Met de ondertekening van het GALA begint een nieuwe fase waarin de afspraken van het akkoord in de praktijk gebracht moeten worden.

Ondersteuning

Om gemeenten goed op weg te helpen met de SPUK en het GALA wordt door de VNG, in samenwerking met de Vereniging Sport en Gemeenten (VSG) en kennis- en ondersteuningspartijen, een ondersteuningsteam ingericht dat laagdrempelig benaderbaar is voor gemeenten. Het ondersteuningsteam fungeert als een vraagbaak voor gemeenten over het GALA en de SPUK. Door de brede vertegenwoordiging van landelijke kennispartijen en ondersteuningsorganisaties in het ondersteuningsteam, kan de VNG waar nodig op inhoudelijke vraagstukken snel doorverwijzen.

Naast de ondersteuning van gemeenten dragen verschillende landelijke kennisinstellingen vanuit hun eigen expertise bij aan het bevorderen van gezondheid en preventie. Gedacht kan worden kennispartijen zoals Pharos, het RIVM, Trimbos, Veiligheid NL en het Voedingscentrum.

Monitoring

Landelijke, regionale en lokale monitoring is essentieel om te kunnen bepalen in hoeverre de afspraken worden uitgevoerd en welke resultaten ze opleveren. Uitgangspunt bij al deze monitors is dat zoveel mogelijk gebruik wordt gemaakt van al bestaande informatie.

Het RIVM adviseert, in samenwerking met de GGD-en en het Mulier instituut, hoe bestaande en nieuw te ontwikkelen monitors voor de verschillende deelprogramma's het beste op elkaar aan kunnen sluiten. Ook adviseert het RIVM hoe de meer overkoepelende doelen van het GALA, waar een integrale aanpak voor nodig is (zoals gezondheidsachterstanden), gemonitord kunnen worden. Tot slot wordt, in samenwerking met de VNG en ZN, de voortgang van de regionale samenwerking tussen zorgverzekeraars en gemeenten op het gebied van gezondheidsbevordering door het RIVM gemonitord. Het gaat daarbij om inzicht in de voortgang van regionale afspraken en de voortgang van de inrichting van de ketenaanpakken waarover in het GALA afspraken zijn gemaakt.

Uitvoering

Naast de impact van de gestelde doelen en acties, is het belangrijk aandacht te hebben voor de uitvoerbaarheid van het GALA en de brede SPUK. Dit zal de komende jaren onderwerp zijn van het gesprek tussen het Ministerie van VWS, het Ministerie van BZK en de VNG. Het eerste gesprek hierover vindt in de eerste helft van 2023 plaats. Hier wordt ook besproken hoe de uitvoerbaarheid kan worden meegenomen in de, in het GALA afgesproken, midterm review in 2024. Deze sluit aan op de midterm review van het IZA. Daarnaast zal VWS samen met VNG en ZN werken aan een voorstel voor het opnemen van taken en bevoegdheden in wet- en regelgeving. Partijen zijn erop gericht dit voorstel begin 2026 gereed te hebben.

Afsluiting

Onze inzet – en die van VNG, ZN, GGD GHOR en het Ministerie van OCW – is erop gericht meer energie en daadkracht op het gebied van preventie te organiseren. Met de gemaakte afspraken in het GALA geven wij een impuls aan het verbeteren van de gezondheid van alle inwoners van

Nederland, met in het bijzonder aandacht voor het verbeteren van de situatie van mensen met gezondheidsachterstanden en mensen in een kwetsbare situatie.

Wij hopen u hiermee voldoende geïnformeerd te hebben.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
M. van Ooijen

De Minister voor Langdurige Zorg en Sport,
C. Helder

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
E.J. Kuipers