



Sociaal en Cultureel Planbureau

Rijk

geschakeerd

Op weg naar de
participatiesamenleving

Kim Putters

Rijk geschakeerd

Rijk geschakeerd

Op weg naar de
participatiesamenleving

Kim Putters

Sociaal en Cultureel Planbureau
Den Haag, juni 2014

Het Sociaal en Cultureel Planbureau is ingesteld bij Koninklijk Besluit van 30 maart 1973.

Het Bureau heeft tot taak:

- a wetenschappelijke verkenningen te verrichten met het doel te komen tot een samenhangende beschrijving van de situatie van het sociaal en cultureel welzijn hier te lande en van de op dit gebied te verwachten ontwikkelingen;
- b bij te dragen tot een verantwoorde keuze van beleidsdoelen, benevens het aangeven van voor- en nadelen van de verschillende wegen om deze doeleinden te bereiken;
- c informatie te verwerven met betrekking tot de uitvoering van interdepartementaal beleid op het gebied van sociaal en cultureel welzijn, teneinde de evaluatie van deze uitvoering mogelijk te maken.

Het SCP verricht deze taken in het bijzonder bij problemen die het beleid van meer dan één departement raken.

De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is als coördinerend minister voor het sociaal en cultureel welzijn verantwoordelijk voor het door het SCP te voeren beleid. Over de hoofdzaken hiervan heeft hij/zij overleg met de minister van Algemene Zaken; van Veiligheid en Justitie; van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties; van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap; van Financiën; van Infrastructuur en Milieu; van Economische Zaken; en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

© Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag 2014

SCP-publicatie 2014-20

Grafische vormgeving: bureau StijlZorg, Utrecht

Infographics: bureau StijlZorg, Utrecht

ISBN 978 90 377 0715 1

NUR 740

Voorzover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.repro-recht.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting pro (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

Sociaal en Cultureel Planbureau

Rijnstraat 50

2515 XP Den Haag

(070) 340 70 00

www.scp.nl

info@scp.nl

De auteurs van SCP-publicaties zijn per e-mail te benaderen via de website. Daar kunt u zich ook kosteloos abonneren op elektronische attendering bij het verschijnen van nieuwe uitgaven.

Inhoud

- 1 Tussen verzorgingsstaat en participatiesamenleving 7
 - 2 Vormen van participatie 13
 - 3 Randvoorwaarden voor de participatiesamenleving 23
 - 4 Leren van decentraliseren 33
 - 5 De veranderende verhoudingen 41
 - 6 Dilemma's richting de participatiesamenleving 51
- Literatuur 57

1 *Tussen verzorgingsstaat en participatiesamenleving*

‘Het is onmiskenbaar dat mensen in onze huidige netwerk- en informatiesamenleving mondiger en zelfstandiger zijn dan vroeger. Gecombineerd met de noodzaak om het tekort van de overheid terug te dringen, leidt dit ertoe dat de klassieke verzorgingsstaat langzaam maar zeker verandert in een participatiesamenleving. Van iedereen die dat kan, wordt gevraagd verantwoordelijkheid te nemen voor zijn of haar leven en omgeving.’

(Troonrede, 17 september 2013)

Participatie vanaf de troon

De eerste troonrede van koning Willem-Alexander heeft veel invloed gehad op het politieke, publieke en beleidsmatige debat dat na het uitspreken ervan over de verzorgingsstaat is gevoerd. De term ‘participatiesamenleving’ houdt velen bezig. In een brief aan de Tweede Kamer, in reactie op de motie-Slob die het kabinet om een nadere toelichting en visie op de participatiesamenleving vroeg, schrijft minister-president Rutte op 7 april 2014 het volgende:

‘De overheid [...] handelt nog te vaak vanuit klassieke hiërarchische verhoudingen (formeel, probleemgericht, risicomijdend en controlebaar) en voert beleid dat – onbedoeld – maatschappelijk initiatief verdringt. [...] We moeten ruimte bieden voor deze kracht en voorkomen dat de overheid eigen initiatieven en mogelijkheden van mensen in de kiem smoort. Dit biedt ook kansen om de kwaliteit van voorzieningen op peil te houden en voorzieningen gericht in te zetten daar waar eigen kracht of netwerken tekortschieten. Hiermee kan tegelijkertijd de sterke groei van noodzakelijke overheidsmiddelen van de afgelopen jaren worden gestopt. Om ook in de toekomst

goede voorzieningen voor iedereen beschikbaar te houden, is het eenvoudigweg noodzakelijk het maatschappelijk probleemoplossend vermogen beter te benutten. Door dat te doen wordt de kwaliteit van oplossingen doorgaans hoger en zijn de kosten vaak lager.’

De premier sluit de brief af met:

‘Daarbij is bijzondere aandacht nodig voor mensen die in de situatie komen dat zij niet kunnen participeren, omdat zij ziek zijn, geen netwerk hebben of anderszins onvoldoende toegerust zijn. Het kabinet onderkent het belang dat deze mensen een beroep kunnen doen op de overheid en benadrukt dat de verzorgingsstaat blijft bestaan. Buiten twijfel staat dat goede voorzieningen voor eenieder beschikbaar zullen blijven.’

De participatiesamenleving is dus niet hetzelfde als de afschaffing van de verzorgingsstaat, maar gaat wel over een andere verdeling van collectieve en individuele verantwoordelijkheden. De vraag is wat dit betekent voor onze manier van samenleven. Dat deze vraag niet nieuw is, blijkt uit een citaat van staatssecretaris van Volksgezondheid Jo Hendriks uit het kabinet-Den Uyl in 1976 (De Boer en Van der Lans 2014):

‘Hoe belangrijk de verworvenheden van de verzorgingsmaatschappij ook mogen zijn, zij houden het gevaar in zich de mensen onmondig en onzelfstandig te maken. De mensen hebben de directe betrokkenheid bij eigen en andermans welzijn voor een groot deel verloren. [...] Zij hebben “geleerd” de zorg voor de eigen gezondheid uit te besteden aan een steeds volmaakter lijkend gezondheidszorgsysteem. Van de andere kant wordt de verantwoordelijkheid voor eigen welzijn langzamerhand geheel van de mensen afgenomen door de alom tegenwoordige verzorgingssystemen. [...] Mede daarom worden wij gedwongen naar andere wegen voor gezondheidsbevordering om te zien. Wegen die de mensen minder afhankelijk maken van de verzorgingssystemen. De nadruk zal hierbij moeten liggen op zelfhulp, vrijwilligerswerk, kleinschaligheid en decentralisatie van bestuur.’

Het had een citaat uit de brief van premier Rutte van 7 april 2014 kunnen zijn. De verdeling van verantwoordelijkheden tussen de overheid en de

samenleving staat vanwege de oplopende kosten van voorzieningen en vanwege de behoefte aan regie over het eigen leven al langere tijd op de agenda. Niet eerder stonden we echter aan de vooravond van zo'n grootscheepse herziening van de verzorgingsstaat als nu, of het nu gaat om het decentraliseren van taken en verantwoordelijkheden in het sociaal domein van het rijk naar gemeenten of om het grotere beroep dat wordt gedaan op eigen verantwoordelijkheden van burgers voor zorg, werk en bestaanszekerheid.

Bij de discussie gaat men uit van heel wat veronderstellingen: over de kracht van de samenleving, over de lagere kosten door zelfredzaamheid en over het grotere beschikbare maatschappelijk potentieel. De vraag is of deze aannames kloppen. Een grootscheepse herijking van collectieve en individuele verantwoordelijkheden onder een gesternte van grootscheepse bezuinigingen is een lastige opgave. De klassieke verzorgingsstaat beoogde immers ook de participatie van en door velen. Het afbouwen van daaraan ontleende rechten voelt onder dit gesternte al snel als platte bezuiniging. Er wordt bovendien geen afscheid genomen van de verzorgingsstaat als het gaat om collectieve regelingen voor kwetsbare groepen die deze nodig hebben om te kunnen participeren. De vraag is dus welke participatie wordt beoogd, met welk doel en wat daarvoor nodig is.

Meedoen is het doel

Participatie als begrip staat voor meedoen aan het maatschappelijke leven. Daarmee is het nog steeds een containerbegrip. Er bestaan vele specificaties zoals maatschappelijke participatie, sociale participatie, zelfredzame participatie, politieke participatie, sociaal-culturele participatie, burgerparticipatie, cliëntenparticipatie en arbeidsparticipatie. De Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO 2008) geeft aan dat participatie kan refereren naar in de volle breedte meedoen in het maatschappelijke verkeer maar ook naar een heel gerichte activiteit, bijvoorbeeld werk, sport of vrijwilligerswerk. Maatschappelijke participatie kan worden beschouwd als een clustering van arbeid, vrijwilligerswerk en mantelzorg (De Boer 2006). Participatie kan tevens ingedeeld worden naar doel en typen interactie met de omgeving, bijvoorbeeld of de activiteit met anderen wordt

verricht en of daar een gezamenlijk doel of een bijdrage aan de maatschappij mee is gemoeid (Post en Van der Lucht 2010).

Hierna wordt participatie breed opgevat, namelijk als activiteiten op het terrein van arbeid, onderwijs, vrijwilligerswerk en mantelzorg. Het gaat daarbij enerzijds om zelfredzaamheid, het kunnen meekomen in de maatschappij, en anderzijds om het helpen van en de zorg voor anderen. Van Houwelingen, Dekker en Boele (2014) hanteren in een studie over burgerparticipatie het onderscheid tussen zelfredzame en beleidsbeïnvloedende participatie. In het eerste geval is er sprake van meedoen in de samenleving, bijvoorbeeld door het runnen van een huishouden, werken, zorgen voor partners en burens, vrijwillige inzet bij wijkactiviteiten, het participeren in zorgcoöperaties, of combinaties daarvan. In het tweede geval betreft het meedoen in beleid en bestuur, bijvoorbeeld door het beïnvloeden van besluitvorming van gemeenteraden, het participeren in wijkraden of Wmo-platforms, het meedoen aan inspraakavonden, of vormen van wat doe-democratie wordt genoemd. Het onderscheid maakt duidelijk dat het in de participatiesamenleving gaat om zowel participeren als (zelf)redzaamheid. Ongeveer twee op de vijf inwoners participeert op dit moment al, zelfredzaam dan wel beleidsbeïnvloedend (Van Houwelingen, Dekker en Boele 2014).

Doel- en vraagstelling

Er is meer inzicht nodig in wat de participatiesamenleving in de praktijk behelst en wanneer deze duurzaam en rechtvaardig is. Het is niet aan het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) om hier een blauwdruk voor te geven, maar wel om de verschillende vormen van participatie te duiden, om de randvoorwaarden daarbij zichtbaar te maken en om lessen uit het verleden te trekken voor de toekomstige rol van burgers en overheden. De eerste vraag luidt daarom: *Wat is participatie en welke randvoorwaarden zijn daarbij nodig?* (hoofdstuk 2 en 3).

Via decentralisatie en een beroep op burgers wordt beoogd de participatiesamenleving dichterbij te brengen. De tweede vraag luidt daarom: *Hoe dragen de decentralisaties in het sociaal domein en het beroep op eigen verantwoordelijkheid bij aan de doelstellingen van een participatiesamenleving?* Door les-

sen uit het verleden te trekken (leren van decentraliseren) komen zowel de kansen als de risico's naar voren. Daarbij grijpen we ook terug op het beroep op de burger dat in het laatste Sociaal en Cultureel Rapport (Veldheer et al. 2012) werd besproken (hoofdstuk 4).

De herdefiniëring van taken en verantwoordelijkheden rond participatie in de samenleving heeft gevolgen voor de verhouding tussen bestuurslagen en met de samenleving. Dit leidt tot de derde vraag: *Hoe zien de verhoudingen tussen rijk, gemeenten en burgers eruit in een proces van decentralisatie?* De rolverdeling en onderlinge verhoudingen veranderen (hoofdstuk 5). We sluiten af met de dilemma's die dat met zich brengt op weg naar de participatiesamenleving (hoofdstuk 6).

2 *Vormen van participatie*

Waar gaat participatie over? In het actuele debat gaat het vooral over meer zorgen en meer vrijwillige inzet. Maar participeren gaat ook over arbeid en over meebeslissen. Het doet een groot beroep op de tijd en mogelijk- heden van mensen. Doen we dat wellicht allemaal al, of moet het anders en kan er meer? Epidemiologische en demografische ontwikkelingen beïnvloeden wat we mogen verwachten. De participatie-samenleving gaat niet automatisch over ‘meer’ participatie, zij kan ook staan voor een andere inzet. Er gaat heel wat schuil achter de roep om een participatiesamenleving. Hierna komen de belangrijkste vormen van participatie aan de orde: arbeidsparticipatie, mantelzorg en vrijwillige inzet en beleidsbeïnvloedende participatie. Eerst wordt nog kort stil-gestaan bij de factoren die bepalen welke mogelijkheden voor participatie mensen hebben.

Beïnvloedende factoren

Een gebrek aan participatie, of zelfs uitsluiting, hangt vaak samen met een gebrek aan werk, inkomen en gezondheid. De mogelijkheden om te kun-nen en willen participeren zijn verbonden met de sociale, economische, ruimtelijke en culturele omstandigheden van mensen. Het kader op de volgende bladzijde maakt duidelijk hoe Nederland er in dat opzicht voor staat.

kader 2.1 De sociale staat van Nederland per maatschappelijk domein

onderwijs

- opleidingsniveau stijgt nog steeds, maar vlakkt af
- voortijdig schoolverlaten gehalveerd

maatschappelijke participatie

- burgers spannen zich vaker in voor lokaal dan voor (inter)nationaal belang

inkomen en sociale zekerheid

- koopkracht sinds 2007: zelfstandigen -11%, 65plus +1%
- armoede naar 7,6%: eenouder-gezinnen 25% uitkeringsgerechtigden 35% 65plus 3%

vrijtijdsbesteding

- uren tv-kijken neemt weer toe
- ontlezing gaat door
- vakanties minder ver, minder lang, minder duur
- bereik van cultuur op hoofdlijnen stabiel

betaald werk

- méér arbeidsdeelname vrouwen 53%→61% sinds 2002
- méér arbeidsdeelname ouderen 55-65jr 36%→ 53%
- weinig animo om na pensioenleeftijd door te werken
- afname gebruik formele kinderopvang

sociale veiligheid

- hoeveelheid criminaliteit stabiel
- minder geweld tegen mensen met publieke taak, maar streefcijfer niet gehaald

gezondheid

- hoger opgeleiden leven 7 jaar langer, 20 jaren méér goed ervaren gezondheid
- meer zorgen over de zorg in de toekomst dan veel andere Europeanen

wonen

- 60% koopwoningen, geen verdere stijging
- in NL meer hypotheke en hogere hypotheke dan elders in Europa
- gedwongen woningverkoop stijgt maar nog laag op 0,33% (4500/jr) van NHG-hypotheke

bron: SCP

Nederland werkt, zorgt, recreëert, beweegt en praat volop in wijken en buurten, op het werk en de school, in de politiek en zorg. De goede gezondheid, lange levensverwachting en het hoge opleidingsniveau zijn daar debet aan, maar dit geldt niet voor iedereen. In 2013 bleek dat de kwaliteit van leven in Nederland beter was dan tien jaar daarvoor, maar ook dat er na 2010 een verslechtering is opgetreden. Dit was de eerste keer in dertig jaar tijd (Bijl et al. 2013) en heeft veel te maken met de financieel-economische crisis. Hierdoor ging de kwaliteit van leven van de meest kwetsbare groepen, dat wil zeggen mensen met een lage opleiding, een laag inkomen, zonder werk of met een slechte gezondheid, het sterkst achteruit. Vooral een combinatie van financiële, sociale, fysieke en psychische kwetsbaarheid blijkt ongunstig uit te pakken bij ongeveer 6% van de bevolking, onder wie alleenstaanden, eenoudergezinnen en werklozen. De armoede in Nederland loopt op tot zo'n 7,6% van de bevolking. De sociale gevolgen daarvan zullen de komende tijd steeds meer zichtbaar worden, ook in termen van de (on)mogelijkheden voor participatie in werk, (mantel)zorg en beleid. Hoe staat dat er momenteel voor en wat is er aan het veranderen?

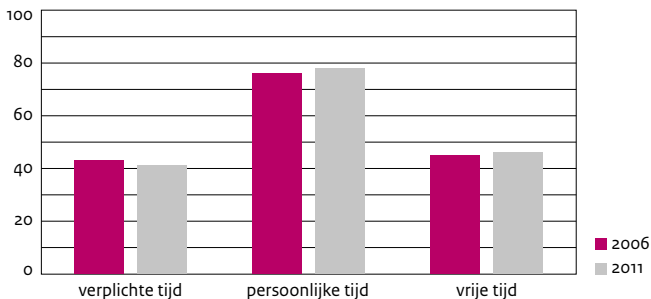
Arbeidsparticipatie

Een van de terreinen waar participatie een gezicht krijgt, is dat van werk en inkomen; arbeidsparticipatie is belangrijk voor het meedoen in de samenleving. Hoe ziet dat er nu uit? Er is een groeiend aantal werkenden – vooral onder 45-plussers, vrouwen en niet westerse migranten – er zijn meer alleenstaanden en eenoudergezinnen en meer tweeverdieners. Het aantal werkenden dat niet in loondienst is maar als zzp-er werkt, is toegenomen. De onzekerheid rond vast werk en inkomen groeit: onder de 40-64-jarigen vanwege baanbehoud, de 30-40-jarigen vrezen vooral inkomensverlies en oplopende schulden en de groep tot 30 jaar is onzeker vanwege de oplopende jeugdwerkloosheid. De manier waarop bedrijven en werknemers werken verandert bovendien snel. Digitalisering en mediagebruik zorgen voor fundamentele veranderingen op de arbeidsmarkt en in de economie. Internettoepassingen nemen steeds meer over, zowel in de supermarktbranche en het winkelbedrijf als bij schoonmaakbedrijven en gemeente-

lijke loketten. Het ligt daardoor niet voor de hand dat iedereen die recent een baan verloor, een soortgelijke baan terugvindt bij het aantrekken van de economie. Regelmatige omscholing en omschakeling naar ander werk zijn vaker nodig om te kunnen meekomen.

Als we kijken naar de tijd die we aan werk besteden, blijkt dat werk steeds vaker wordt gecombineerd met andere activiteiten. Arbeidsparticipatie valt in onderstaande figuur onder verplichte tijd en die is iets afgenomen tussen 2006 en 2011 (Cloin et al. 2013). Dat had vooral met de zorg voor het huishouden te maken, die ook daaronder valt en eveneens is teruggelopen. Onder persoonlijke tijd valt onder meer slapen, en onder vrije tijd vallen sport en mediagebruik.

Figuur 2.1 Verplichte tijd, persoonlijke tijd en vrije tijd, bevolking van 12 jaar en ouder, 2006-2011 (in uren per week)



bron: Cloin et al. 2013

Mediagebruik – zo blijkt ook uit het recente MediaTijd-onderzoek – vindt steeds vaker in combinatie met arbeid en vrijwillige activiteiten plaats. Het multitasken neemt toe en verandert de aard en verwachtingen van arbeidsparticipatie (Sonck et al. 2014).

Er is een aanzienlijk aantal mensen voor wie dit alles niet geldt. Zij zijn veelal niet actief op de arbeidsmarkt. Zo'n 1,6 miljoen mensen, van wie er naast de categorie vut/vervroegd pensioen in 2013 nog 381.000 in de ww zaten, 574.000 in de WAO/WIA/WAZ, 223.000 in de Wajong en 402.000 in de Bijstand. Met de oplopende werkloosheid neemt dat aantal

toe. Voor werknemers met beperkingen is bovendien geen automatische instroom in regulering meer mogelijk. Gemeenten hebben de verantwoordelijkheid hen te helpen op de arbeidsmarkt. Flexibele contracten geven hen, maar ook anderen op de arbeidsmarkt, onzekerheid (Vlasblom et al. 2013; Van Echteld et al. 2014). De participatiesamenleving gaat dus niet enkel over 'meer' arbeidsparticipatie, maar ook over ander werk, beschermde arbeid en combinaties met andere delen van het maatschappelijke leven. Zij vraagt om 'lenigheid'.

Op die veranderingen aan zowel de vraag- als de aanbodzijde van de arbeidsmarkt wordt nog niet altijd ingespeeld. De meeste Nederlandse scholieren en studenten kiezen voor algemene en hoge opleidingen, een minderheid voor 'vakmanschap', en opleidingen zijn sterk gericht op een volledige baan als basis voor het maatschappelijke leven. Samenwerking tussen het bedrijfsleven en onderwijsinstellingen is van groot belang om inzicht te krijgen, en te houden, in hoe de (regionale) economie werkt, wat de opties voor deeltijdbanen en stages zijn, hoe een levenlang leren invulling kan krijgen en hoe op de diversiteit van samenlevingsverbanden ingespeeld kan worden. De toenemende arbeidsparticipatie van vrouwen, de gewenste combinaties met mantelzorg en het steeds vaker moeten switchen van baan maken dat noodzakelijk.

Vrijwillige inzet en mantelzorg

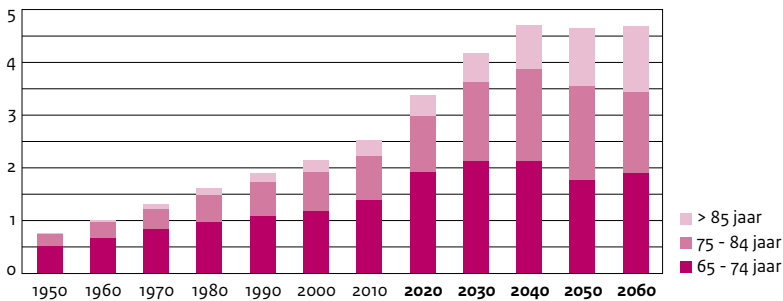
Een tweede terrein waar participatie vorm moet krijgen, is dat van vrijwillige inzet en (mantel)zorg. Met de ouder wordende bevolking en de oplopende zorgkosten verwacht men steeds meer hiervan. In een beleidsbrief stelt de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (vws 2013):

'Als ondersteuning nodig is, wordt allereerst gekeken naar het eigen, sociale netwerk en de financiële mogelijkheden van betrokkenen en wordt de hulp dichtbij georganiseerd.'

Gemiddeld worden we steeds ouder, mannen bijna 80 jaar en vrouwen bijna 83 jaar. We worden ook gezonder oud, onder meer door een gezondere leefstijl, goede zorg, nieuwe medicijnen en een hoog opleidingsniveau. Tegelijk neemt echter het aantal chronische gebreken bij het ouder wor-

den toe (Hoeymans en Kooiker 2014) en onder vrouwen zorgt het roken voor een stagnerende gezonde levensverwachting. Er zijn in Nederland momenteel 2,6 miljoen ouderen, bijna 15% van de bevolking. Dat loopt op naar circa 4,5 miljoen mensen in 2040, van wie de helft boven de 75 jaar zal zijn, al zal er daarna demografisch gezien wel een afvlakking van de groei plaatsvinden.

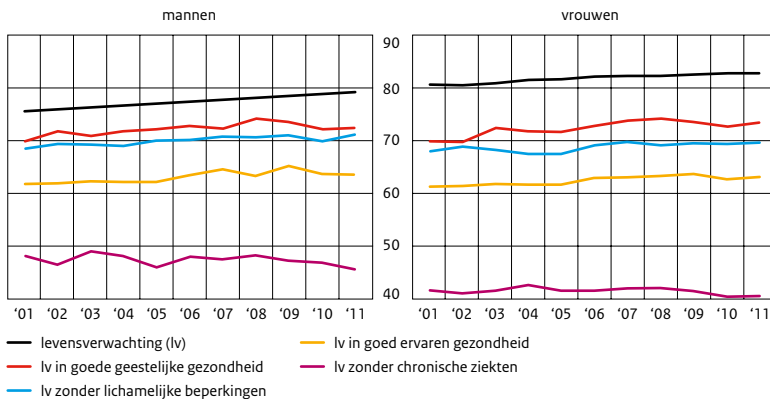
Figuur 2.2 Groei aantal ouderen, naar leeftijdscategorie, 1950-2060^a (in miljoenen)



a Vetgedrukte jaartallen betreffen prognoses.

Bron: cbs (StatLine): Bevolking naar leeftijd per 1 januari (voor de gegevens t/m 2010) en Prognose bevolking naar leeftijd (voor de gegevens t/m 2060)

Figuur 2.3 Trend in gezonde levensverwachting, naar geslacht, 2001-2011 (in aantal jaren)



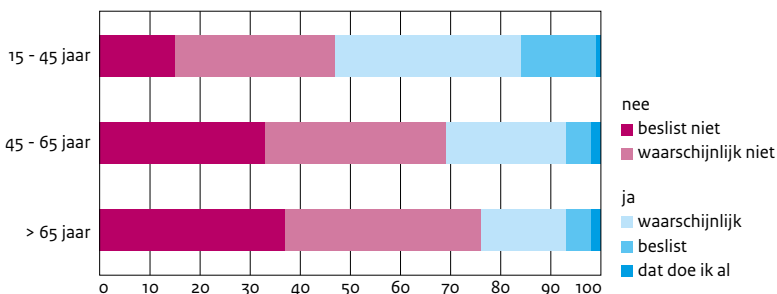
Bron: cbs (StatLine, gezondheid en welzijn 2013)

Wat betekent deze demografische trend? Het is niet aannemelijk dat de groep boven de 75 jaar erg actief zal zijn op de arbeidsmarkt, wellicht met uitzondering van een kleine groep hoger opgeleide en gezonde mensen. De kwetsbaarheid zal financieel, fysiek en geestelijk toenemen. De afhankelijkheid van de omgeving wordt dus groter, ondanks het feit dat de groep meer koopkracht heeft dan vroeger en zelfstandiger is. Daarnaast is het zo dat men niet altijd de kans krijgt te blijven doen; discriminatie op leeftijd blijkt op de arbeidsmarkt regelmatig voor te komen (Andriessen et al. 2014).

Veel ouderen vinden hun weg, maar voor veel kwetsbare ouderen is dan niet vanzelfsprekend. Onder kwetsbaarheid verstaan we dat lichamelijke, psychische en/of sociale tekorten ontstaan die de kans vergroten op negatieve uitkomsten in de leefsituatie, bijvoorbeeld in gezondheid en meedoen. Ingrijpende levensgebeurtenissen, zoals het wegvallen van een partner of een ziekte, bepalen het moment en de mate van kwetsbaarheid (Van Campen et al. 2013). Als er geen partner of kinderen in de buurt zijn, is passende zorg of ondersteuning door familie of een wijkverpleegkundige nodig. De bereidheid onder Nederlanders om te zorgen voor naasten lijkt groot en vindt daadwerkelijk plaats. Al wordt het niet altijd vanzelfsprekend gevonden om van familie persoonlijke verzorging te ontvangen als die hulp nodig is.

Figuur 2.4 Bereidheid hulp van familie bij persoonlijke verzorging te ontvangen, naar leeftijd, 2010 (in procenten)

mening over de stelling 'Ik vind het vanzelfsprekend om van familieleden persoonlijke verzorging te ontvangen (zoals hulp bij het douchen of toiletbezoek) als ik hulp nodig heb'.



Bron: Van den Broek et al. 2010

Het bieden van hulp aan familie en vrienden betekent ook niet dat men formele zorg minder nodig vindt. De aard van de hulp maakt immers uit – boodschappen doen is iets anders dan lieflijke verzorging – en het maakt uit voor wie de hulp bedoeld is. Bij familie en directe buren ligt de bereidheid informele zorg te geven veel hoger dan bij iemand die een onbekende een straat of buurt verder hulp moet bieden. Het probleem is ook dat ook kinderen tegenwoordig vaak verder weg wonen en dat partners vaker werken, waardoor hulp logistiek en in de tijd niet altijd mogelijk is. Bovendien heeft niet iedereen een partner of kinderen. Het gaat dus niet vanzelf goed met een beroep op zelfredzaamheid in de zorg.

Een groot deel van de Nederlanders vindt dat de overheid mag verwachten dat mensen voor elkaar zorgen, vooral waar het familie of buren betreft, maar niet dat de overheid moet bepalen hoeveel zorg zij moeten geven en op welke manier. Ook niet de gemeente. Op de stelling dat het goed is dat de overheid verwacht dat mensen meer voor elkaar zorgen als iemand chronisch ziek is of een beperking heeft, geeft ongeveer 33% van de mensen aan het daarmee eens te zijn en geeft ongeveer 35% aan het daarmee niet eens te zijn.

Wie zijn actief in de informele zorg als mantelzorger of vrijwilliger? Mantelzorgers hebben vaak een persoonlijke relatie met degene aan wie zij hulp bieden, bijvoorbeeld als familielid of vriend, en dan wordt de zorg doorgaans als vanzelfsprekend gezien ('je rolt er in'). Vrijwilligers kunnen eveneens een persoonlijke band hebben met de hulpbehoevende, maar de activiteit is bij hen toch meer gepland en afgebakend (bv. in de tijd). De groep mantelzorgers bestaat vooral uit vrouwen van boven de 45 jaar en personen afkomstig uit verzorgende beroepen of opleidingen; vaak hebben zij een geschiedenis van vrijwilligerswerk en mantelzorg. Deze groep raakt steeds meer belast met de zorg voor hulpbehoevende familie of buren. Er zijn circa 3,5 miljoen mantelzorgers, van wie ruim 1 miljoen al langere tijd acht uur per week of meer zorgt voor anderen. Deels gaat men hierdoor minder betaald werken (in uren of door het inleveren van ADV-dagen). Daarnaast zijn er naar schatting ruim een miljoen vrijwilligers in de zorg actief. Arbeidsparticipatie en meer (mantel)zorg gaan ook bij hen niet altijd samen door gebrek aan tijd en verlies aan inkomen, maar de zware emotionele en fysieke belasting speelt eveneens een rol (De Boer en De Klerk 2012).

Naast mantelzorg en vrijwilligerswerk zijn er in de zorg in snel tempo allerlei nieuwe vormen van hulp ontstaan, bijvoorbeeld initiatieven van bewonersorganisaties en zogenoemde flitsvrijwilligers. In het eerste geval zijn het lokale initiatieven, overwegend op vrijwillige basis, om mensen met een participatiebeperking te steunen met meer dan enkel een ontmoeting of recreatie. Het kan gaan om maatjesprojecten, kookgroepen, ruilkringen en dagbestedingsactiviteiten. Flitsvrijwilligers zijn mensen die een kortdurende klus voor iemand doen, bijvoorbeeld een boodschap of iets in het huishouden.

De samenspraak met professionele hulpverlening blijft echter belangrijk, onder andere om zeker te zijn van verantwoorde zorg conform de (wettelijke en professionele) eisen. Mantelzorgers en vrijwilligers willen vaak ook zelf op professionals kunnen terugvallen, vanwege de grenzen die de informele zorg kent. De hulpbehoevende en de mantelzorger of vrijwilliger worstelen soms met de privacy van de ander en met 'nee' zeggen. Een wijkverpleegkundige of thuishulp kan helpen bij de dialoog of het overnemen van taken.

Naast vrijwillige inzet in de zorg zien we op tal van andere terreinen vormen van vrijwilligerswerk. Wie in zijn of haar vrije tijd helpt een museum of poppodium draaiend te houden, is ook vrijwilliger. Sport- en cultuurparticipatie spelen een belangrijke rol, ook in het leven van ouderen. Uit recent onderzoek blijkt dat hierdoor kan worden voorkomen dat zij in een sociaal isolement terechtkomen (Tiessen-Raaphorst 2014). Op veel plaatsen in het land zijn initiatieven van start gegaan die formele en informele zorg met sport- en cultuurparticipatie combineren.

Beleidsbeïnvloedende participatie

We spreken over beleidsbeïnvloedende participatie als de participatie gericht is op invloed uitoefenen op het beleid van een instantie (bv. stemmen, gebruikmaken van inspraak en medezeggenschap). Vooral mensen van middelbare leeftijd, mensen met hogere inkomens, hoger opgeleiden, kerkgangers en autochtonen doen veel aan beleidsbeïnvloedende participatie. Ze willen doorgaans anderen helpen of een eigen belang verdedigen. Met name de inzet voor de eigen buurt of gemeente is in de afgelopen

jaren een belangrijke motivatie geworden, de inzet voor (inter)nationale belangen werd een minder belangrijke stimulans. Participatie in de politiek komt veelal voort uit onvrede over de status quo dan wel vertrouwen in de eigen capaciteiten of de overheid (Tonkens 2014).

De wijze waarop en de mate waarin mensen participeren wisselen (Van Houwelingen et al. 2014). Sommigen schrijven brieven of e-mails (15%), anderen organiseren een inspraakavond of bezoeken een buurtorganisatie (14%), weer anderen onderhouden contacten met lokale politici en bestuurders (6%) en een deel participeert zowel politiek als maatschappelijk (7%). Meer dan de helft van de bevolking is niet actief binnen de beleidsbeïnvloedende participatie. Een aanzienlijk groter deel van de bevolking wil echter wel meer invloed hebben op het eigen leven, de eigen zorg of het eigen werk. Het werkt zeer demotiverend als bijvoorbeeld de overheid de controle in die sfeer overneemt; het geeft de indruk dat men onbetaald uitvoerder is van gemeentelijk beleid of bezuinigingen. Autonomie, een gevoel van eigenaarschap, persoonlijk contact, een luisterend oor, een waarderende houding en kleinschaligheid zijn factoren die beleidsbeïnvloedende participatie kunnen bevorderen.

Door beleidsbeïnvloedende participatie ontstaan naast de representatieve democratie uiteenlopende vormen van een participatieve democratie (van zelfbestuur tot doe-democratie), die onderling soms spanningen oproepen (Van de Wijdeven 2010; Tonkens 2014; De Boer en Van der Lans 2014). Participatieve democratie doet een groter beroep op actief burgerschap. Hoofdstuk 5 en 6 gaan hier nader op in.

3 *Randvoorwaarden voor de participatiesamenleving*

Een aantal condities is van belang voor het realiseren van een participatiesamenleving. Deze hebben te maken met de inrichting van de economie, de rol van het onderwijs, de ruimtelijke ordening en het functioneren van de democratie.

Een lerende economie

Nederland kende jarenlang groei in de omvang van de bevolking, het bbp en de huishoudens. De economische groei is de laatste jaren echter teruggelopen en er is meer armoede en werkloosheid. Deze situatie zet aan tot nadenken over duurzame groei en inspelen op de behoeften in de samenleving en die van het bedrijfsleven. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) houdt een pleidooi voor een lerende economie die inspeelt op steeds sneller veranderende productieprocessen en wisselingen van marktleiders. Innoveren is daarbij niet een kortdurende activiteit van enkele uitvinders, maar een permanent proces van schaven en bijstellen waarbij werknemers van hoog tot laag, toeleveranciers en klanten betrokken zijn. Kennis en innovatie zijn belangrijke productiemiddelen en technologische ontwikkeling is een sturende en transformerende kracht. De WRR stelt:

‘De belangrijkste manier om [...] de responsiviteit van de Nederlandse economie te vergroten, is het stimuleren van kenniscirculatie. Dit gaat verder dan het bevorderen van een kenniseconomie. [...] Nieuwe kennis ontwikkelen blijft weliswaar belangrijk, maar er gaat daarnaast veel meer aandacht uit naar het mobiliseren en toepassen van ideeën en technieken die te vinden zijn in andere bedrijven, sectoren of landen. Dat vereist het ontwikkelen van absorptievermogen: het vermogen om (nieuwe en elders vigerende) kennis te signaleren, op te

nemen en vaardig te gebruiken. Kenniscirculatie schraagt een lerende economie.’ (WRR 2013)

Om dit te realiseren moeten onderwijs en onderzoek meer differentiëren en inspelen op regionale behoeften, bijvoorbeeld die van de arbeidsmarkt. Te veel gerichtheid op aantallen diploma’s, toetsen en publicaties staat dat in de weg. De behoefte aan deeltijdonderwijs en -banen en stages is groot. Het gaat om een leven lang leren en om vakmanschap. Het is steeds noodzakelijker vaardigheden aan te leren, zoals communiceren, netwerken onderhouden, samenwerken, initiatief nemen en met technologie en media kunnen omgaan. De lerende economie is op die manier verbonden met de participatiesamenleving. Dat vraagt echter om veranderingen, ook binnen het onderwijs.

Inmiddels nemen het optimisme over de eigen financiële situatie en het vertrouwen in de Nederlandse economie bij sommigen weer toe door de aantrekkelijke economische conjunctuur. Dit kan leiden tot een onterechte relativering van de noodzaak van een lerende economie. Er wordt immers steeds meer flexibiliteit verwacht met betrekking tot werk, een leven lang leren en combinaties van werk en zorg. Dat vraagt om lenigheid bij bedrijven, onderwijsinstellingen, scholieren en studenten. De lerende economie lijkt een voorwaarde voor een participatiesamenleving.

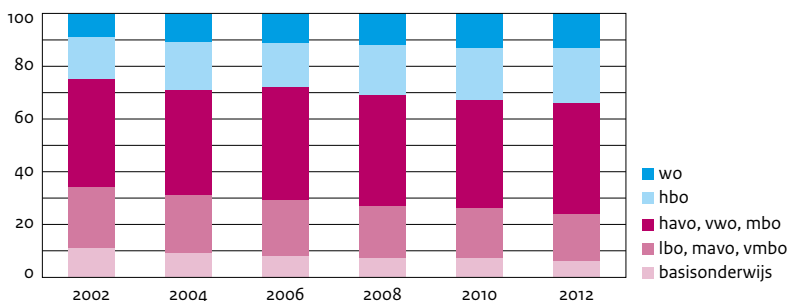
Onderwijs als ‘hub’

Als kennis een steeds belangrijker productiemiddel wordt, zijn vaardigheden zoals lezen, reflecteren en kritisch doordenken onmisbaar (21st century skills). Ook beelden, communiceren en relaties aangaan spelen een steeds belangrijkere rol, maar geletterdheid blijft een fundamentele voorwaarde om mee te komen in het onderwijs, op de arbeidsmarkt en in de samenleving. Zo’n 80% van het werk is gerelateerd aan lezen en schrijven. Doen we dan wel de goede dingen? Het percentage laaggeletterden in Nederland steeg van 9,4% in 1997 tot 11,9% in 2014. Dat gaat om 1,3 miljoen mensen, veelal laagopgeleide volwassenen, werklozen, ouderen. Twee derde daarvan is autochtoon en een derde van allochtone afkomst. We zien dat er steeds minder tijd wordt besteed aan lezen. Van 6,1 uur per

week in 1975, naar 3,8 uur in 2006 tot 2,6 uur in 2011 (Cloin et al. 2013). Hoewel de verkoop van e-boeken en het aantal mensen dat e-boeken leest toenemen, wordt de neergang in lees- en koopgedrag van gedrukte media er niet door gecompenseerd (Siob 2014). Laaggeletterdheid leidt tot risico's van uitsluiting, tot lagere productiviteit en belastinginkomsten, en grotere druk op sociale voorzieningen.

De Nederlandse bevolking vindt evenwel steeds meer de weg in de kennissamenleving en is steeds hoger opgeleid. Tussen 2001 en 2011 nam het aandeel jongvolwassen mannen (25-34 jaar) met een hoog opleidingsniveau (hbo, wo) toe met 8%, bij jongvolwassen vrouwen bedroeg de stijging 14%. Intussen zijn vrouwen mannen voorbijgestreefd: in 2011 had 44% van de jongvolwassen vrouwen en 36% van de jongvolwassen mannen een hoog opleidingsniveau.

Figuur 3.1 Opleidingsniveaau van de bevolking van 25-64 jaar, 2002-2012 (in procenten)



a Vanaf 2008 bevat de categorie 'hbo' ook wo bachelor, en de categorie 'wo' betreft wo master en doctor.

Bron: cbs (StatLine, Onderwijsstatistieken)

Het aandeel hoogopgeleiden (hbo, wo) in de bevolking van 25-64 jaar nam in het eerste decennium met 8 procentpunten toe. Het aandeel laagopgeleiden (basisonderwijs, vmbo) daalde met 8 procentpunten. De midden-groep (havo, vwo, mbo) bleef in deze periode nagenoeg gelijk (Vogels en Turkenburg 2013). Het Nederlandse onderwijssysteem scoort goed aan de onderkant, er zijn weinig slechtpresteerders en uitval wordt steeds meer

bestreden. Er zijn echter relatief weinig hoogpresteerders. De inzet van de overheid en van instellingen is daarom gericht op het bevorderen van excellentie in het hoger onderwijs en vakmanschap in bijvoorbeeld het mbo.

Om bij de top van de kenniseconomieën in de wereld te behoren stelde de Sociaal Economische Raad (SER) in 2011, in navolging van de Commissie Veerman, dat studie-uitval, verkeerde studiekeuze, studiewisseling en het dientengevolge lang studeren tegengegaan moeten worden om te voorkomen dat jongeren laat of te weinig toegerust de arbeidsmarkt betreden. Dat vraagt om betere matching, meer responsiviteit en aandacht voor nieuwe vaardigheden. Ondanks alle inzet zien we bijvoorbeeld nog steeds dat boven de nominale studieduur wordt afgestudeerd (ongeveer 6 jaar bij een wo-studie volgens CBS StatLine; in het hbo vindt meer wisseling van studie plaats). De verwachting is evenwel een dalende trend door meer studiekeuzebegeleiding en anticipatie op het sociaal leenstelsel (Turkenburg et al. 2013). De tegentrend is dat jongeren door de economische crisis toch langer studeren.

Nieuwe digitale en sociale communicatietechnieken bieden hierbij kansen, onder meer bij het versterken van het twee- of meer richtingsverkeer in het onderwijs. Nederlanders maken dagelijks 8 uur en 40 minuten gebruik van media, vaak in combinatie met andere activiteiten (multitasking) zoals studeren en werken (Sonck et al. 2014). Online communities bieden antwoorden op vragen en hulp aan studenten en docenten; colleges kunnen online worden gevolgd; vragen worden snel, informeel en anoniem gedeeld en beantwoord. Onderwijs blijft echter ook een fysieke leerplaats die zorgt voor herkenbaarheid en samenhang in onderwijsprogramma's en voor vertrouwensrelaties met docenten. De school (zowel in basis- als voortgezet en hoger onderwijs) kan als fysiek-digitale leerplaats en ontmoetingsplek de basiskwaliteit verder omhoog brengen, het excelleren bevorderen, en het matchen van student en opleiding optimaliseren door gerichte voorlichting over en voorbereiding op opleidingen.

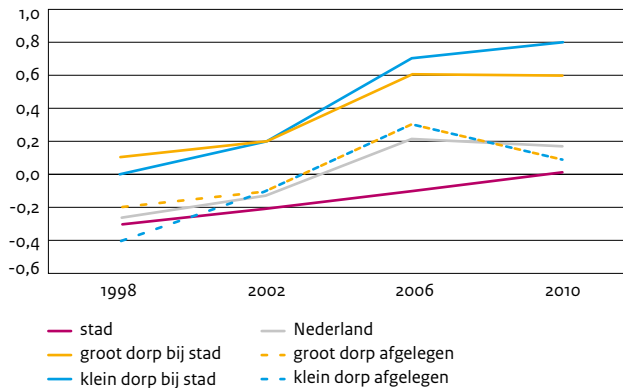
De kenniseconomie lijkt de deelname aan vooral het hoger onderwijs te stimuleren. Dit draagt het risico met zich mee, dat een verdere onderwaardering van vakmanschap plaatsvindt die leidt tot onder meer verdringing op de arbeidsmarkt en diploma-inflatie. De participatiesamenleving

heeft niet alleen behoefte aan hoger opgeleiden. De opgave is om excellenten te bevorderen in alle onderwijsvormen, en om achterstanden tegen te gaan. Het onderwijs vormt zo een fysiek-digitale 'hub' en toegangspoort tot de participatiesamenleving.

Inspelen op ruimtelijke verschillen

Er ligt ook een geografische en ruimtelijke uitdaging vanwege de invloed van ruimte op de participatiemogelijkheden van mensen. De relatie tussen ruimtelijke verschillen en sociale status neemt toe. Met name in de verder van de stad gelegen dorpen daalt de sociale status van de bevolking. Daar is sprake van krimp doordat bedrijvigheid en jonge, gezonde en hoogopgeleide mensen wegtrekken (Steenbekkers en Vermeij 2013). In die dorpen is echter juist meer vraag naar arbeidsintensieve diensten waarvoor jongeren nodig zijn, bijvoorbeeld in de vrijwillige inzet en mantelzorg. De bereidheid tot dit soort hulp is van oudsher groot, maar komt nu steeds meer op dezelfde schouders terecht en vaak zijn dat ouderen. Ouderen willen elkaar ook vaak bijstaan, maar jongeren blijven nodig. Investerings in technologische en organisatorische oplossingen, zoals domotica, e-health en wijknet zouden een oplossing kunnen bieden. In dorpen dicht bij steden en met een aanzienlijk hogere sociale status (veelal jongeren die werken in de stad) komen die investeringen echter vaak eerder van de grond dan in de verder weg gelegen dorpen waar ze het meest nodig zijn (PBL 2013).

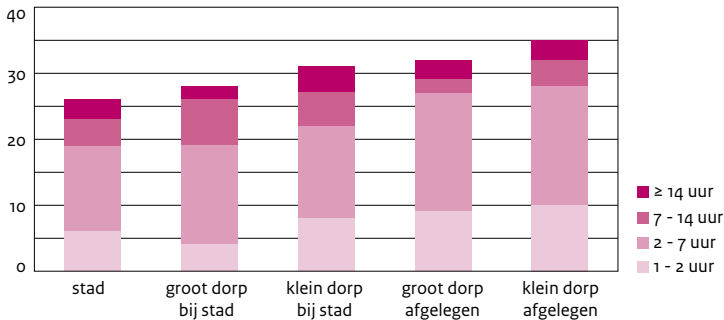
Figuur 3.2 Ruimtelijke verschillen in sociale status, 1998-2010 (in standaard statusscores)



Bron: Steenbekkers en Vermeij, 2013.

Uit SCP-onderzoek naar de inzet op verbeteringen in de zogenoemde krachtwijken (Permentier et al. 2013) blijkt dat betrokkenheid bij de wijk het optimisme en de tevredenheid van mensen kan vergroten. Dat biedt mogelijk kansen voor participatie. Het is niet verrassend dat het aantal uren vrijwillige inzet gemiddeld in dorpen hoger ligt dan in steden. In de onderstaande figuur is te zien hoe de verschillen in uren vrijwilligerswerk verdeeld zijn over dorpen en steden. Het gaat om inzet in bijvoorbeeld sportverenigingen, cultuur en zorg- of welzijnswerk (Culturele Veranderingen Nederland 2012). Het belang van de wijk moet overigens wel enigszins gerelativeerd worden. Veel mensen slapen in hun woning en brengen er het weekend door, maar contact met de burens is vaak beperkt. Vooral voor ouderen en mensen met beperkingen is de wijk de directe leefomgeving.

Figuur 3.3 Aantal uren per week besteed aan vrijwilligerswerk, Nederlandse bevolking van 16 jaar of ouder, naar dorpstype, 2008/2010/2011 (in procenten)



bron: SCP (cv'08 en '10/'11)

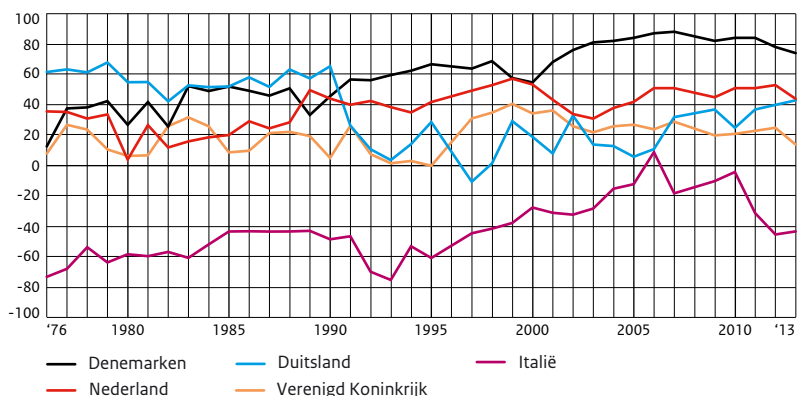
De ruimtelijke ordening beïnvloedt participatiemogelijkheden van mensen. Daarbij speelt een aantal actuele vraagstukken. Leegstand van bijvoorbeeld winkelpanden neemt toe; in dorpen vanwege wegtrekkend midden- en kleinbedrijf, en in het algemeen vanwege toegenomen online koopgedrag. Het is noodzakelijk om langer zelfstandig thuis wonen mogelijk te maken via woningpassingen. Maar de opgave is eveneens het veiliger maken van infrastructuur en het herinrichten van centra, afgestemd op de behoeften van de toekomst. Ouderen hebben bijvoorbeeld meer vrije tijd, wat nieuwe kansen biedt voor winkel- en vrijetijdsvoorzieningen. In plattelandsgeregio's krimpt de potentiële beroepsbevolking die consumptiebehoeften van ouderen kan realiseren. Een verhoging van arbeidsparticipatie onder ouderen compenseert de krimp niet voldoende, dus hier ligt een uitdaging voor combinaties van diensten en voorzieningen, en ruimtelijke inrichting die de mogelijkheden voor maatschappelijke participatie faciliteert.

Een herkenbare en beïnvloedbare democratie

De participatiesamenleving veronderstelt burgers die in de democratie willen participeren en die beleid en bestuur beïnvloeden. Dat is lang niet altijd het geval. De tevredenheid met het functioneren van de Nederlandse democratie is op zichzelf groot; we scoren daarop hoger dan landen om

ons heen. De politiek scoort echter als het gaat om vertrouwen, al vele jaren laag. Alleen vlak na de verkiezingen ligt dat vertrouwen iets hoger. Het maakt daarbij uit of iemands stem op een partij tot regeringsdeelname heeft geleid of niet. Het vertrouwen in de regering daalde in 2013 tot rond de 40% van de bevolking.

Figuur 3.4 Nettotevredenheid met het functioneren van de nationale democratie,^a bevolking van 15+, 1976-2013 (in procentpunten)

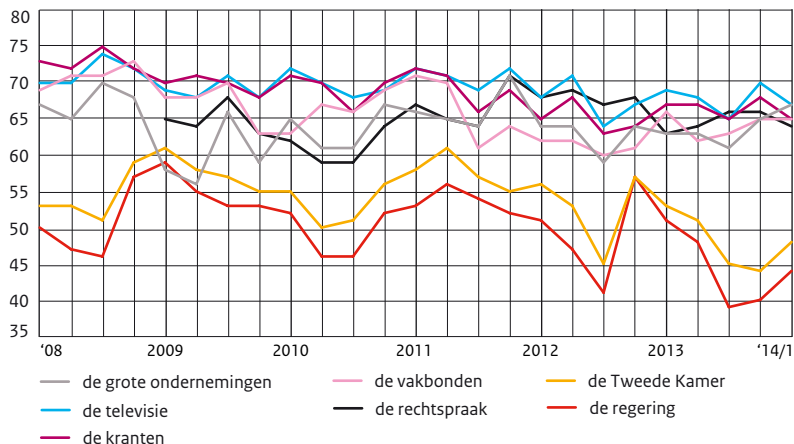


a 'De wijze waarop de democratie in [het land] functioneert, bent u daarover al met al zeer tevreden, tamelijk tevreden, niet zo tevreden of helemaal niet tevreden?' Weergegeven is het percentage zeer/tamelijk tevreden min het percentage niet zo/helemaal niet tevreden.

Bron: EB 6 – 80.0

In rapportcijfers over de tevredenheid van inwoners over bestuurslagen zien we dat het lokaal bestuur er nog het best vanaf komt, al is het rapportcijfer voor lokale bestuurders slechts een 5,9. Nationale en Europese bestuurders en politici scoren structureel lager en onvoldoende. De uitgangspositie voor de decentralisaties lijkt dus relatief gunstig. Veel inwoners weten echter niet precies waarover lokale bestuurders en politici besluiten nemen. Dat zal de komende tijd, mede door de decentralisaties, waarschijnlijk veranderen en meer druk op het vertrouwen zetten.

Figuur 3.5 Voldoende vertrouwen in zeven instituties,^a bevolking van 18+, 2008-2014/1 (in procenten)



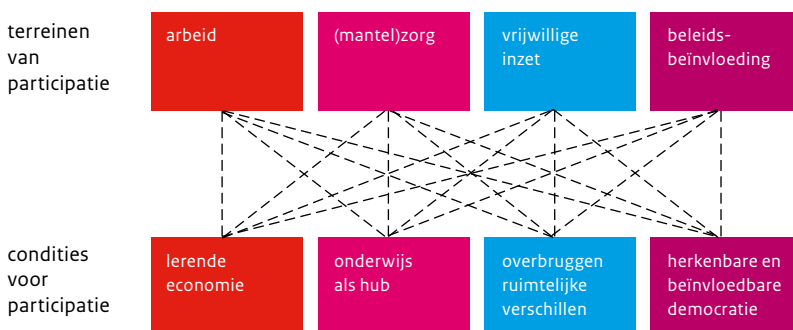
- a Vermeld zijn percentages scores 6-10 op een schaal van 1 (geen enkel vertrouwen) tot 10 (alle vertrouwen) in antwoord op de vraag 'Hoeveel vertrouwen heeft u op dit moment in de volgende instellingen in Nederland?'

Bron: COB 2008/1-2014/1

De 'doe-democratie' wordt soms gepresenteerd als alternatief. Deze term verwijst naar burgers die zaken zelf ter hand nemen, zoals de buurt veiliger maken, een duurzame energievoorziening en stadslandbouw realiseren, of het zelf uitvoeren van zorg- en welzijnsvoorzieningen (Tonkens 2014). Het is echter slechts een klein deel van de bevolking dat dergelijke initiatieven op zich neemt. Een meerderheid van de bevolking die participeert, vindt dat buurtbewoners niet altijd zelf over de inrichting van hun buurt moeten beslissen, maar de gemeenteraad sturende besluiten moet laten nemen omdat burgers er niet altijd in harmonie uitkomen. De effecten van de doe-democratie worden vooral afgemeten aan het probleemoplossend vermogen ervan (output-legitimiteit), maar het democratische gehalte van de processen en netwerken is minstens zo belangrijk (input-legitimiteit) voor een herkenbare en beïnvloedbare democratie. Het vraagt om slimme combinaties tussen participatie en representatie. Wat dit voor de democratiseringsagenda betekent komt in hoofdstuk 5 aan de orde.

Er bestaat, tot slot, een groot vertrouwen in pers en media (ca. 65% van de bevolking), maar in veel gebieden zijn deze nauwelijks aanwezig of beperkt tot digitale media, advertentieblad of klachtenwebsite. De aanwezigheid van een onafhankelijke, informerende en kritisch controlerende lokale en regionale pers tegenover de beslissers is echter voor de participatiesamenleving een belangrijke randvoorwaarde.

Figuur 3.6 Vormen van en randvoorwaarden voor participatie



4 *Leren van decentraliseren*

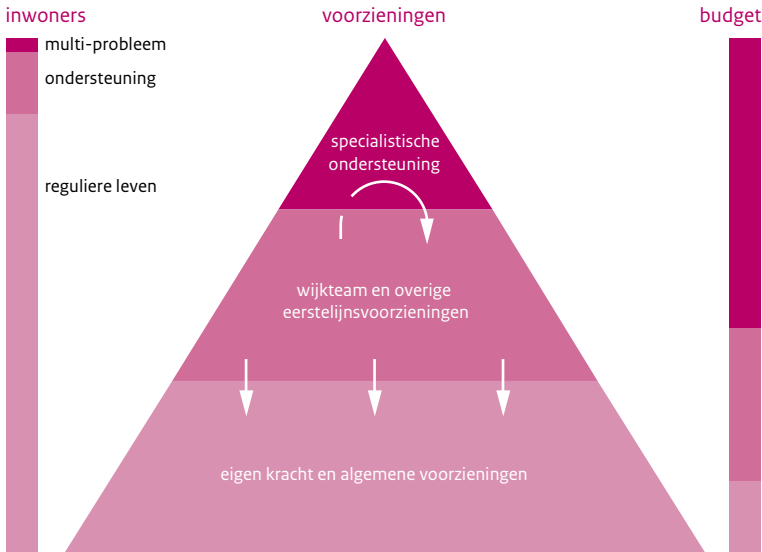
Decentralisatie en een beroep op de burger worden ingezet om de participatiesamenleving dichterbij te brengen of te versterken. Vaak blijft echter onduidelijk om welk type participatie het gaat, met welke doelstellingen en volgens wie. Participeren is niet altijd mogelijk en wenselijk op de manier die de overheid voor ogen staat. Wat betekent dat in de praktijk en wat leren we hierbij van eerdere decentralisaties?

Inzet op decentralisatie en eigen verantwoordelijkheid

Het decentraliseren van taken van de rijksoverheid naar de gemeenten en provincies is al langer gaande, voorbeelden zijn het welzijnswerk, de Wet werk en bijstand (Wwb) en de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Ook taken op het gebied van passend onderwijs, kindermishandeling, huiselijk geweld en schuldhulpverlening worden tot het sociale domein gerekend en door gemeenten uitgevoerd. De decentralisatie van taken rond begeleiding en beschermd wonen uit de AWBZ naar de Wmo, de zorg en begeleiding van mensen met arbeidsbeperkingen naar passend werk (Participatiewet) en de jeugdzorg (Wet op de jeugdzorg) zijn nieuwe decentralisaties van taken en verantwoordelijkheden naar gemeenten. Deze gaan over circa 20 miljard euro aan publieke uitgaven op een totale gemeentelijke begroting van circa 55 miljard euro. Dit betekent dat gemeenten ruim een derde van hun middelen uitgeven in het sociale domein.

De decentralisaties in het sociale domein betreffen verschillende taakvelden en doelgroepen. De rijksoverheid wil de hulp en ondersteuning aan kwetsbare groepen dichterbij de burger brengen (en de burger daardoor meer eigen verantwoordelijkheid geven) en veronderstelt dat gemeenten de hulp effectiever en efficiënter kunnen organiseren (zorg op maat, synergie), onder het motto ‘één gezin, één plan, één regisseur’. Wat betekent dit?

Figuur 4.1 Doelgroepen en voorzieningen decentralisaties



Bron: King 2013

Ongeveer 85% van de bevolking heeft wel eens te maken met een algemene voorziening in het sociale domein (buurthuis, consultatiebureau), maar hier liggen geen problemen aan ten grondslag (zie figuur 4.1). Vervolgens is zo'n 12% van de bevolking aangewezen op een ondersteunende voorziening (Wwb, Wajong uitkering, thuiszorg, jeugdhulp). Circa 3% van de bevolking heeft meer of ernstige problemen en specialistische of meervoudige hulp nodig. Dat laatste betreft ongeveer de helft van het totale budget in het sociale domein. Complexe problemen werken door op alle gebieden van het sociale domein. Het gaat om problemen die te maken hebben met het voeren van een huishouding (fysieke beperkingen, hygiëne, wooncomfort), het voorzien in het bestaan (armoede, werkloosheid, schulden), het opvoeden van kinderen (pedagogisch onvermogen, verwaarlozing of mishandeling van kinderen), psychisch-sociale problemen (depressies, verslavingen) en samenlevingsproblemen (spanningen, huiselijk geweld). Hier zouden gemeenten integrale op maat gesneden oplossingen en efficiencywinst moeten boeken. Het eigen netwerk van

betrokkenen zou een belangrijke rol moeten spelen; de gemeente zou dat waar nodig moeten faciliteren en aanvullende voorzieningen moeten treffen waar de eigen kracht en het eigen netwerk tekortschieten (Janssen et al. 2010).

Wat echter ‘één gezin, één plan, één regisseur’ in de praktijk betekent, is nog niet altijd duidelijk. Het doel is hulp op maat en minder overlap en hulpverleners in een gezin. De vraag hierbij is wel wie precies het plan bepaalt en voor wie, maar ook wat er van keus en eigen verantwoordelijkheid overblijft.

Met vallen en opstaan

De nieuwe decentralisaties gaan over een transitie van taken van het ene naar het andere bestuurlijke niveau, maar meer nog over een transformatie naar anders werken. De omslag van collectief verankerde rechten in de verzorgingsstaat naar een meer lokaal georganiseerde participatiesamenleving vraagt om maatwerk op basis van behoeften, wensen en mogelijkheden van mensen (Janssen et. al. 2010). De ontrafeling van wat de participatiesamenleving behelst, maakt duidelijk dat dit geen omslag is die op 1 januari 2015 is gerealiseerd. Er zijn hier lessen te trekken uit decentralisatieoperaties sinds 1987 in onderwijshuisvesting en onderwijsachterstandenbeleid, en middels de Welzijnswet, de Wet voorzieningen gehandicapten en de Wwb.

‘Het weinig rekening houden met gemeentelijke bestuurskracht heeft voor gemeenten problemen opgeleverd. Desondanks zijn gemeenten wel in staat gebleken de overgedragen taken uit te voeren. Zelfs wanneer de implementatie weer werd ingehaald door beleidswijzigingen of door nieuwe decentralisatieoperaties, bleek de gemeentelijke veerkracht aanzienlijk, zowel bij grote als bij kleine gemeenten.’ (Boogers 2009)

De gemeenten zijn dus wat gewend en kunnen wel wat hebben en dat blijkt onder meer met de lokale ambtelijke capaciteit en deskundigheid samen te hangen. De meest doorslaggevende factor is echter of hen enige beleidsrust gegund wordt (RvS 2006). Het tempo waarin steeds nieuwe

wijzigingen vanuit het rijk richting gemeenten komen, maakt het voor de lokale democratie lastig om eigen afwegingen te maken.

‘Politieke en ambtelijke processen op landelijk niveau kennen een eigen logica, die nauwelijks rekening houdt met de logica van de lokale praktijk. Bij afspraken tussen rijk, provincie en gemeenten over bestuurlijke omgangsvormen ligt de nadruk meestal sterk op de herverdeling van taken, middelen en bevoegdheden; terwijl het meer voor de hand ligt om aandacht te besteden aan het vergroten van beleidsrust voor gemeenten. Daarbij zouden afspraken kunnen worden gemaakt over het tempo waarin nieuwe taken worden gedecentraliseerd en beleidskaders worden gewijzigd.’ (Boogers 2009)

De Raad van State concludeert dat de verhouding tussen de bestuurslagen in de periode van decentraliseren niet is verbeterd en wat betreft de financiën zelfs is verslechterd door de economische crisis, de afgenomen overheidsinkomsten en de urgentie van de te treffen maatregelen (RvS 2013). Bovendien staat autonoom beleid van decentrale overheden onder druk door decentralisaties die met beperkte middelen en zonder eigen inkomstenbronnen gepaard gaan. Volgens de Raad komen er daardoor voor gemeenten eerder beperkingen bij dan mogelijkheden om bestedingen te doen.

Met betrekking tot de bijstand heeft decentralisatie evenwel geleerd dat zij leidt tot vermindering van lasten en een efficiënter gedrag van gemeenten (Allers et al. 2014). Uit evaluaties blijkt dat financiële tekorten meer prikkelen dan overschotten (die bij efficiënter werken ontstaan). Als er echter geen duidelijke relatie bestaat tussen wat burgers, ambtenaren of bedrijven uitgeven en wat het hen oplevert dan is de kans op doelmatigheid beperkt. Een beperkte consultatie van belanghebbenden en krappe invoeringstermijnen zetten dat nog verder onder druk. Bovendien ontbreekt het vaak aan inzicht in wat doelgroepen zelf belangrijk vinden. De neiging tot recentralisatie hangt dan ook continu boven de markt in het geval er iets mis gaat.

Het 'leerproces Wmo'

Het SCP evalueerde de Wmo sinds de start in 2007. Dat vormt een mooie casus met lessen voor toekomstige ontwikkelingen. In de periode 2010-2012 bleek dat gemeenten zich steeds meer bewegen in de richting die de wetgever voor ogen stond, namelijk meer vraaggericht en met een groter beroep op de eigen mogelijkheden van burgers en hun netwerken (Kromhout et al. 2014). Die eigen mogelijkheden moeten volgens de filosofie van de Wmo prevaleren boven individuele voorzieningen van de overheid of instellingen. De Wmo moet ook leiden tot minder verkokering in de voorzieningen die met zorg, welzijn of werk te maken hebben. Meer maatwerk en meer eigen verantwoordelijkheid; die 'kanteling' is niet voltooid, maar wel op gang (Den Draak et al. 2013). De meeste gemeenten ervaren voldoende beleidsvrijheid, maar niet altijd voldoende financiële middelen. Dat laatste zorgt ervoor dat alsnog veel invloed van het rijk wordt ervaren.

Uit de evaluatie blijkt dat het aantal Wmo-aanvragen voor bijvoorbeeld hulp bij het huishouden en scootmobielen daalt onder burgers. Ook blijkt dat meer mensen van informele hulp gebruikmaken voordat ze formele hulp aanvragen. Een van de redenen kan zijn dat gemeenten hun aandacht richten op het toeleidingstraject naar formele hulp, onder meer door het voeren van keukentafelgesprekken. Die laatste leiden overigens niet automatisch tot besparingen (Feijten et al. 2013). Dat hoeft voor burgers ook niet zo te zijn, maar het is veelal wel de aanname in lokaal beleid. Een andere reden voor het dalende aantal Wmo-aanvragen is waarschijnlijk de eigen bijdrage die gemeenten vragen. Het percentage gehonoreerde aanvragen is echter stabiel gebleven (acht op de tien).

De meeste aanvragers van hulp vinden zichzelf met de ondersteuning voldoende redzaam om een huishouden te voeren, om zich binnen en buiten de woning te verplaatsen en om sociaal contact te onderhouden. Zij ervoeren echter wel belemmeringen bij het doen van activiteiten. Zo'n 28% is sociaal geïsoleerd (drie keer zoveel als in de algemene bevolking) en de participatie blijft achter bij mensen zonder beperkingen. De toename van redzaamheid na ontvangst van ondersteuning is groter dan die van de participatie. Mensen met psychosociale problemen hebben minder baat bij ondersteuning dan mensen zonder die problemen. Of de

doelen worden bereikt en of dat is wat burgers willen en nodig hebben, is onzeker. Dat vergt meer tijd en onderzoek onder mensen die geen formele hulp krijgen.

Met het oog op de verdergaande decentralisaties zijn gemeenten meer gaan samenwerken om elkaars expertise te benutten en om inkoopmacht te organiseren. Negen op de tien gemeenten blijkt samen te werken op de terreinen maatschappelijke opvang, Openbare Geestelijke Gezondheidszorg (OGGz) en verslavingsbeleid. Of dit effectiever is, is nog onduidelijk. De ervaringen met intergemeentelijke samenwerking zijn wisselend.

De invloed van gemeenteraden, maatschappelijke organisaties en inwoners op het Wmo-beleid verdient meer aandacht en versterking, omdat inmiddels ook op de terreinen van begeleiding en ondersteuning door zo'n 90% van de gemeenten wordt samengewerkt. De gemeenteraden hebben het idee dat zij slechts beperkte invloed op het Wmo-beleid hebben. De Wmo-raden hebben ook vooral een adviserende rol gekregen en dat gaat ten koste van belangenbehartiging. De belangen van mensen met fysieke beperkingen, kwetsbare ouderen, mantelzorgers en vrijwilligers staan bovendien vaker centraal dan die van mensen met chronische psychische of psychosociale problemen of verslaafden en daklozen.

Er komt een aantal risico's voor nieuwe decentralisaties naar voren:

- Het te veel of te weinig rekenen op vrijwillige inzet. In de meeste gemeenten is gewoonweg niet bekend of het potentieel bereikt is, of dit onbenut blijft dan wel niet gewenst wordt bevonden.
- De overbelasting van mantelzorgers. Een op de zeven mantelzorgers is tamelijk tot zwaar belast. Gemeenten hebben nog onvoldoende zicht op de draaglast, draagkracht en ondersteuningsbehoefte van zowel mantelzorgers als ontvangers van mantelzorg.
- De keukentafelgesprekken worden positief gewaardeerd, maar leiden veelal niet tot het weigeren van aangevraagde individuele voorzieningen. Er ontstaan eerder combinaties van formele en informele zorg. De andere manier van werken en de financiële aannames van gemeenten worden dan niet altijd behaald (eigen bijdragen leiden mogelijk wel tot minder aanvragen).

- Er is onvoldoende ondersteuning voor mensen met psychische problemen. Ze zijn slecht in beeld bij gemeenten. Ambtenaren moeten deze doelgroepen kunnen herkennen en begrijpen.
- Bepaalde doelgroepen worden onvoldoende in hun belangen behartigd, vooral mensen met psychische problemen, verslaafden, mensen in de OGGz en de maatschappelijke en vrouwenopvang.
- Er zijn belangrijke onvervulde randvoorwaarden, zoals voldoende personele capaciteit in vier op de tien gemeenten en een te beperkt budget.

Kortom, de Wmo beweegt in de richting die de wetgever bedoelde, maar er zijn wel zorgen over de aanwezige kennis over doelgroepen en mantelzorgers, de deskundigheid om met burgers samen de beste voorziening te organiseren, de personele capaciteit en het geld. De (veelal impliciete) veronderstelling van de participatiesamenleving en van de decentralisaties is een terugtrekkende overheid en een groter beroep op burgers zelf. Dat blijkt enkel te kunnen worden gerealiseerd door een hoogwaardige overheid met een 'kruip in de huid'-mentaliteit die niet van bovenaf plannen oplegt of het rekening houden met verschillen dicht regelt, maar wel de deskundigheid en capaciteit heeft om rechtvaardig verschil te kunnen maken.

5 De veranderende verhoudingen

Participeren gebeurt vaak lokaal: in de buurt, op school, op het werk of in familie- en vriendenkring. Zo gezien is de participatiesamenleving er al. Er is echter een volwaardige lokale participatieagenda en een rijksoverheid die zichzelf opnieuw uitvindt nodig om rechtvaardig met de participatiesamenleving om te gaan. Het vraagt om besef bij burgers en overheden dat er andere rollen en verhoudingen verwacht worden.

Rijk en gemeenten hebben hun zaakjes nog niet op orde

De les uit eerdere decentralisaties is dat zij ingezet moet worden om gemeenten te ondersteunen bij het oplossen van plaatselijke vraagstukken en niet in de eerste plaats om de begroting van het rijk op orde te krijgen. Die dubbele opdracht zet de transitie, en zeker de transformatie naar anders werken, onder druk. Bij onzekerheid over de financiële ruimte worden nieuwe taken erg mechanisch uitgevoerd, waardoor maatwerk en slagvaardigheid niet altijd bereikt worden (Boogers 2009). De huidige inkomstenbron voor gemeenten is hoofdzakelijk het Gemeentefonds dat centraal wordt aangestuurd door het rijk. Naarmate uitgaven en inkomsten door decentralisaties verder uit elkaar komen te liggen, zal de roep om te komen tot een andere manier van inkomstenverwerving toenemen. Ook een lokale democratie werkt gebrekkig als er alleen sturing op uitgaven mogelijk is.

De beleidsvrijheid wordt (mede om die reden) niet altijd samen met burgers ingevuld (IWI 2013). De Wmo-wetsevaluatie (Kromhout et al. 2014) laat zien dat gemeenten dit wel stap voor stap meer aan het doen zijn, vooral op het operationele niveau. Onder de noemer ‘maatwerk’ worden vuistregels ontwikkeld om aan bepaalde behoeften op het gebied van werk of zorg te voldoen. Dat gebeurt binnen de professionele autonomie

van ambtenaren of hulpverleners. De politieke sturing en verantwoording over resultaten blijft beperkt. Als doelen niet meetbaar worden gemaakt, is het lastig te achterhalen of ze bereikt worden. Bijsturing en controle zijn moeilijk, evenals het signaleren van fraude of het voorkomen van slechts papieren controles. Ook de kenmerken van Wmo-doelgroepen of arbeidsgehandicapten en de belemmeringen voor bijvoorbeeld re-integratie staan niet altijd op het netvlies gebrand. Er is daardoor nauwelijks een regionaal arbeidsmarktbeleid met aandacht voor mensen met arbeids handicaps en andere groepen (IWI 2013).

De tegenhanger van beleidsvrijheid door gemeenten is ‘systeemverantwoordelijkheid’ van het rijk. De Algemene Rekenkamer gaat ervan uit dat het daarbij gaat om (ARK 2013):

- het definiëren van beleid en de te bereiken doelen (wet- en regelgeving);
- het volgen van de uitvoering van beleid (monitoring);
- het beleggen van verantwoordelijkheden om de uitvoering van beleid te volgen (toezicht);
- het creëren van randvoorwaarden (benchmarking, bestuurskracht);
- het aanspreken van de verschillende betrokkenen op hun (resultaat) verantwoordelijkheden;
- en indien nodig: het ingrijpen in het systeem.

De invulling van elk van die onderdelen vraagt om goed samenspel tussen bestuurslagen. Zowel voor het rijk als voor gemeentebestuurders is het immers van belang verantwoording af te leggen over het al dan niet bereiken van doelen in termen van redzaamheid en participatie. In het geval van het rijk verantwoording over de werkzaamheid van systemen en in het geval van de gemeente verantwoording over het bereikte resultaat. Maar beide hangen samen. Voor toezicht en monitoring wordt aan afstemming en een meer integrale benadering gewerkt. Daarbij is ook benchmark informatie nodig voor gemeenten om zich te meten aan anderen en bij te sturen waar nodig (hieraan levert ook www.waarstaatjegemeente.nl van het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten een bijdrage). De landelijke kennisinfrastructuur moet meer toegankelijk worden voor wat zich decentraal afspeelt. Gelijkwaardige toegang tot kennis is cruciaal. Het

moet niet een sanctie, maar een hulpmiddel zijn om lokaal tot inspiratie, verbetering en inrichting van voorzieningen te komen, en te bepalen wat succesvol is of niet. Het risico van registreren is echter dat vooral van bovenaf geïntervenieerd zal worden. Anders blijft namelijk vooral de ‘zware’ optie over dat het rijk zichzelf in de plaats stelt van de gemeentelijke overheid als het ‘mis gaat’. Via de nieuwe Wmo kunnen aanwijzingen worden gegeven, de lichtere variant. De praktijk moet gaan uitwijzen wanneer het rijk daarvan gebruik zal maken en hoe er toezicht zal worden gehouden.

Naar een meer volwaardige lokale agenda

Zolang gemeenten enkel met wat eigen bijdragen kunnen variëren maar verder geen eigen inkomsten genereren, blijft er een risico voor effectieve decentralisatie. Het kan ofwel leiden tot recentralisatie naar het rijk bij incidenten ofwel tot de gemeente als uitvoeringsloket van het rijk. Discussies over de opschaling van gemeenten naar bijvoorbeeld 100.000 inwoners lopen veelal vast in politieke loopgraven. Het lokale en landelijke debat zou beter kunnen gaan over de differentiatie tussen gemeenten. De mogelijkheid om niet alle taken uit te oefenen, dus om taakdifferentiatie toe te staan en regiogemeenten te realiseren, biedt uitwegen. Ook dan blijft echter de vraag in hoeverre er sprake is van democratische legitimiteit en invloed van gemeenteraden en burgers. Men zal moeten accepteren dat niet elke gemeente alles doet, maar wel de verantwoordelijkheid heeft om taken te beleggen en voorzieningen in te kopen, en om politiek verantwoording af te leggen over wat deze betekenen voor burgers.

Vervolgens moeten de doelen van de lokale participatiesamenleving centraal worden gesteld. Die gaan over kwaliteit van leven, gezondheidswinst en welbevinden als voorwaarden voor verschillende vormen van meedoen. Gemeenteraden zullen met burgers en organisaties de norm van wat goed, slecht en duurzaam is moeten afspreken. Daarbij hoort bijvoorbeeld aandacht voor preventie, omdat het kosten bespaart op langere termijn en omdat het voor meer kwaliteit van leven, redzaamheid en participatie zorgt. Instellingen zullen met mantelzorgers en inwoners een visie op samenwerking in de (zorg)keten moeten ontwikkelen. Bedrijven

en gemeenten zullen afspraken over combinaties van werken, leren en zorgen, en over passend werk moeten maken. Het lokale en regionale debat over deze maatschappelijke en economische agenda is noodzakelijk. Bezuinigingen en uniformerende registraties maken dit echter vaak lastig.

De volwaardige lokale participatiesamenleving raakt ook een ruimtelijke agenda die de verschillen erkent tussen dorpen en steden, wijken en buurten. Het verschil in sociale status van mensen groeit. Met name in de perifere dorpen is er sprake van een heikele situatie, omdat door krimp en bedreigde leefbaarheid de kwaliteit van leven afneemt. Het aanpakken van leegstand en het inrichten van de openbare ruimte voor een vergrijzende bevolking verdienen de aandacht. Zeker als van burgers wordt verwacht dat ze meer voor zichzelf en elkaar in de wijk zorgen, is de aandacht voor steunstructuren en terugvalopties van belang die de verbinding leggen naar basisvoorzieningen.

Verder veronderstelt de lokale participatiesamenleving een democratiseringsagenda. Goed geëquipeerde gemeenteraden die normen stellen en bestuurders controleren zijn noodzakelijk, evenals invloed van burgers op de eigen leefsituatie (bv. via coöperaties in de buurt of wijk), buurtbudgetten en particuliere keuzes rondom werk, school en tuininrichting. Bij elke vorm van burgerparticipatie is het van belang de doelstellingen goed af te spreken. Bezuinigen als doel is iets anders dan de wens om de kloof tussen burger en bestuur te verkleinen (Van Houwelingen et al. 2014). Gemeenteraden kunnen zelf initiatieven nemen om burgerparticipatie mogelijk te maken en daarmee ook hun controlerende en kaderstellende taken versterken. Bij deelname aan gemeenschappelijke regelingen, bijvoorbeeld de Wmo-zorginkoop of de regionale sociale diensten, kan de gemeenteraad bovendien met wethouders afspreken om voorafgaand aan regionale besluitvorming goede afspraken te maken met de raad (soms gebeurt dat al). Colleges van burgemeester en wethouders kunnen hun plannen beter voorbereiden met gemeenteraden, zodat de debatten in en met de volksvertegenwoordiging verbeteren. Een kritische en onafhankelijke pers blijft bij dit alles cruciaal, maar is veelal afwezig.

Tot slot is het formuleren van een kennisagenda en het investeren in ambtelijke deskundigheid van belang. Het is veelal niet populair, maar

investeren in het ambtenarenapparaat lijkt nodig om de agenda van de participatiesamenleving adequaat te kunnen uitvoeren. Het rijk kan ervoor zorgen dat aansluiting bij de landelijke kennisinfrastructuur mogelijk is, en wellicht het overhevelen van ambtelijke capaciteit, maar tegelijkertijd moet de lokale overheid zelf hierin investeren. Een deskundige en betrouwbare bureaucratie brengt de inzichten ook lokaal bij elkaar. Het is bijvoorbeeld steeds belangrijker en beter mogelijk om ervaringskennis van burgers een rol te laten spelen in de besluitvorming. Daarnaast is bij instellingen als de GGD of het Nationaal Jeugdinstituut veel kennis beschikbaar over wat wel en niet effectief is. Meer toegankelijke beslissinginformatie rond arbeid, scholing en zorg is nodig om betere lokale kwaliteitseisen aan sociale voorzieningen te stellen en om burgers serieus te nemen. Sociale media, intranet en digitale platforms kunnen eveneens daaraan bijdragen.

De heruitvinding van de rijksoverheid

Bij een afname van de verzorgingsstatelijke rol van de rijksoverheid zal de rechtsstatelijke rol toenemen, zo stelt de Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO 2013). De rijksoverheid dient volgens de Raad zorg te dragen voor een sterke rechtsstaat, ten eerste om maatschappelijk initiatief en verschil te beschermen en ten tweede om deze dragelijk te maken en eventuele conflicten als gevolg daarvan op te lossen. Als de uniformerende werking van de verzorgingsstaat minder wordt, zal er immers meer verschil ontstaan binnen en tussen gemeenten in de wijze waarop zij en/of burgers voorzieningen organiseren. De participatiesamenleving impliceert dat met verschillen wordt omgegaan. Decentralisaties gaan daar eveneens vanuit. Het College voor de Rechten van de Mens deelt in beginsel de opvatting dat de overheveling van taken van het centrale naar het lokale niveau de realisatie van mensenrechten ten goede kan komen. Er bestaan bij haar ook zorgen.

Een nog niet doordacht vraagstuk is bijvoorbeeld hoe de decentralisaties in het sociale domein zich verhouden tot de realisatie sociale grondrechten op zorg, zekerheid, arbeid en huisvesting. Decentralisatie raakt mensenrechten en internationale verplichtingen. De rijksoverheid draagt

verantwoordelijkheid voor de realisatie van sociale grondrechten en voor effectief werkende systemen van zorg, arbeid, zekerheid, wonen en onderwijs. Gemeenteraden en colleges van B&W hebben op hun gemeente gerichte informatie nodig om te kunnen handelen, te kunnen vergelijken met andere gemeenten en te kunnen ingrijpen. Het is vooral van belang in beeld te hebben wie de kwetsbare groepen zijn in een gemeente, want bij vormgeving van op hen gericht beleid dient vooraf een mensenrechtenperspectief in acht te worden genomen.

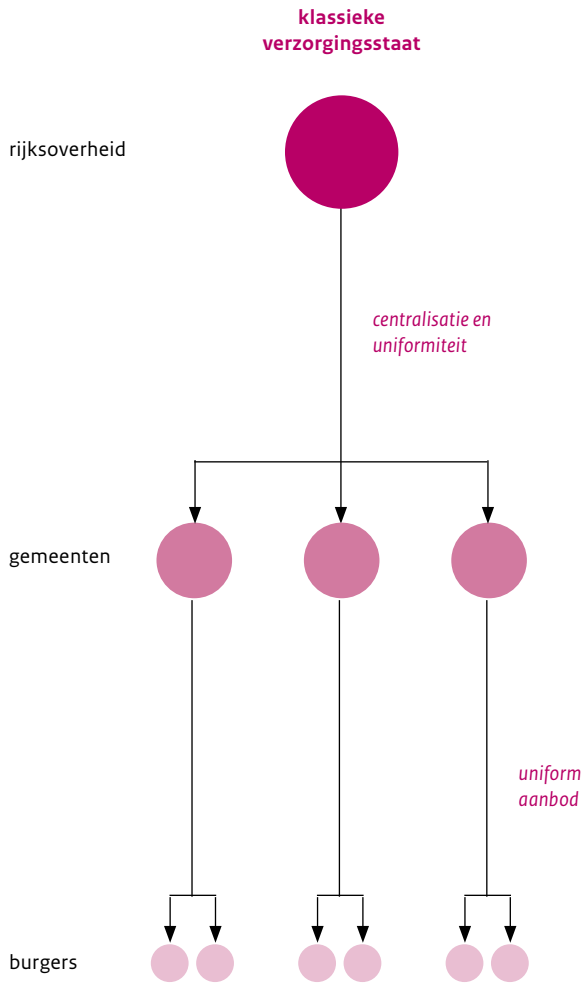
Een mensenrechtenbenadering heeft als uitgangspunten: participatie, verantwoordelijkheid en toerekenbaarheid (accountability), en non-discriminatie. Niet alleen zijn lokale overheden verplicht zich hiervan rekenschap te geven, mensenrechten kunnen ook een richtsnoer of toetssteen vormen bij het nemen van beslissingen en bij het maken van onderscheid tussen noden en wensen (Schuyt 2013). Gemeenten zullen in het licht van bezuinigingen die gelijktijdig met decentralisatie worden doorgevoerd steeds vaker met sociale grondrechten te maken krijgen. Via monitoring en toezicht zal de rijksoverheid op landelijk niveau een beeld hiervan willen hebben. Het rijk moet hier vijfjaarlijks over rapporteren aan de VN. Met deze informatie kan zij ook verantwoording over de werking van systemen afleggen richting het parlement. Gemeenten hebben de informatie bovenal zelf nodig om lokale vraagstukken aan te kunnen pakken. Het College voor de Rechten van de Mens buigt zich over bruikbare handvatten bij het meer lokaal borgen van sociale grondrechten.

De borging van democratie is een volgend cruciaal onderdeel van de rijkstaak. De tevredenheid met de democratie is in Nederland groter dan het vertrouwen in de politiek. In de ogen van veel burgers schiet het luisterend en handelend vermogen van de nationale politiek tekort. Zo'n 70% vindt dat Kamerleden het contact met de bevolking verliezen en het vertrouwen in regering en parlement ligt rond de 40%. Lokale politici genieten meer vertrouwen, maar ook de democratische legitimatie van bijvoorbeeld regionale samenwerkingsverbanden laat te wensen over. De Raad voor het Openbaar Bestuur buigt zich hier momenteel over. Ongeveer 80% van de bevolking is voor referenda bij belangrijke kwesties en 63% vindt dat het goed zou zijn als mensen meer meebeslissen. Er is een zoektocht gaande naar combinaties van representatie en participatie om deze situa-

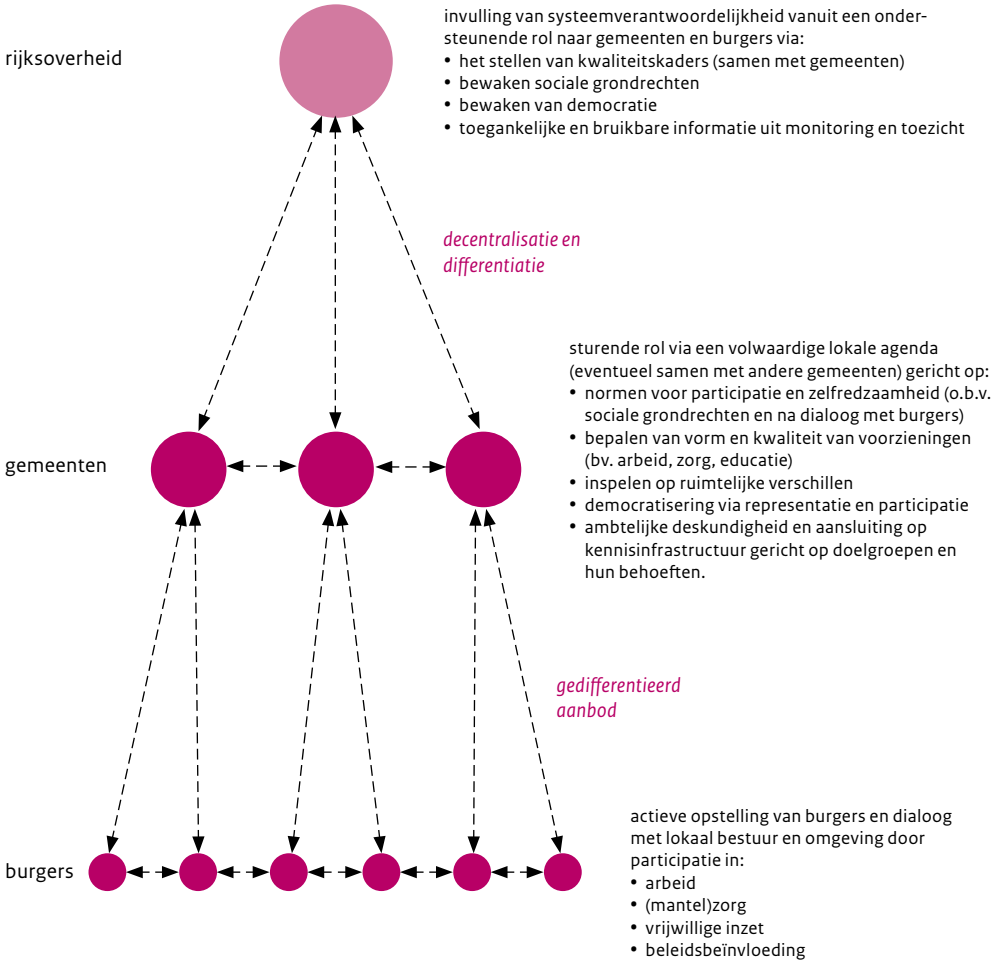
tie te verbeteren. Met varianten van interactieve besluitvorming, raadsenquêtes, burgerinitiatieven en de oprichting van buurt- en wijkraden kan de representatieve democratie worden aangevuld met meer participatie en invloed van burgers tussen verkiezingen door. De 'doe-democratie' is hierbij niet de heilige graal. Het gaat over burgers in staat stellen zelf iets te 'doen' voor de wijk of voor burens en zo 'coproducent' te laten worden van veiligheid of zorg. Dat past bij een participatieve democratie. Representatie blijft echter van belang, bijvoorbeeld via wijkraden of gebiedscommissies. Dat is politieker van aard. Er is verdere doordenking van het Huis van Thorbecke nodig ten aanzien van de (on)mogelijkheden van het combineren van representatieve en participatieve democratie.

Dit betekent in alle gevallen dat er toegang moet bestaan tot relevante kennis en dat vraagt om een herinrichting van de kennisinfrastructuur. Kennis moet vaker lokaal landen. Nederland heeft internationaal gezien een sterke landelijke kennisinfrastructuur in het publieke domein. Met de verschuivingen van taken en verantwoordelijkheden naar het lokale bestuur en de burger zelf zal die infrastructuur vaker als hulpmiddel voor lokale bestuurders, instellingen en burgers moeten functioneren en tegelijkertijd adequate verantwoordingsinformatie aan parlement en regering moeten bieden. Monitoring en evaluatie blijven van belang, maar vooral als basis voor het ontwikkelen van beleidsscenario's waaraan gemeenten zich kunnen schragen en minder voor interventies van het rijk. Sociale media kunnen een grotere rol spelen in het ophalen van ervaringskennis van burgers. Zowel burgers als beleidsmakers en bestuurders willen sneller kennis bemachtigen. De techniek maakt dat mogelijk. De kennisvragen zullen beter moeten worden geformuleerd in een samenspel van beleid, onderzoek en praktijk. De kennisagenda kan dan minder gefragmenteerd worden uitgevoerd. Internationaal gezien draagt de rijksoverheid de verantwoordelijkheid voor samenhang hierbij.

Figuur 5.1 Van verzorgingsstaat naar participatiesamenleving



**gedecentraliseerde verzorgingsstaat/
participatiesamenleving**



Andere rollen en verhoudingen

Er blijven dus taken en verantwoordelijkheden (deels) bij het rijk liggen. Door internationalisering (die in deze publicatie niet aan de orde kwam) en decentralisatie is de rol van de nationale overheid echter aan zeer grote veranderingen onderhevig. Het rijk is steeds minder direct aan zet. Het lokaal borgen van mensenrechten gaat ook het rijk aan, maar gemeenten en burgers vullen meer de normen in. De decentralisaties zijn vooralsnog onvoldoende doordacht op de consequenties die dit heeft voor het toezicht op voorzieningen, voor het monitoren van de leefsituatie van burgers en wat er moet gebeuren als er negatieve gevolgen voor (kwetsbare) burgers zijn of als het doel niet wordt bereikt. Volwassen verhoudingen tussen de bestuurslagen vragen om goede doordenking. De rijksoverheid heeft de plicht om gemeenten te helpen om de condities voor een goede beleidsontwikkeling, uitvoering en democratie te optimaliseren. Het rijk komt hierdoor in een meer ondersteunende rol terecht en gemeenten in een meer sturende rol.

6 *Dilemma's richting de participatie-samenleving*

We staan aan de vooravond van de grootste herziening van onze verzorgingsstaat. De participatiesamenleving is daarbij het doel, maar er bestaat onduidelijkheid over wat dat betekent. De verwachtingen zijn hoog, terwijl niet alle randvoorwaarden zijn gerealiseerd. Het ontbreekt nog aan een visie op de rol van de rijksoverheid en op de relatie tussen bestuurslagen en met burgers. Dit leidt tot scherpe dilemma's op weg naar de participatiesamenleving.

Dilemma 1: solidariteit ↔ eigen verantwoordelijkheid

In de participatiesamenleving gaat het om zelfredzaamheid en meedoen via combinaties van zorgen, werken en wonen. Er is in Nederland breed bereidheid mee te betalen aan sociale voorzieningen voor mensen die dat niet zelfstandig kunnen. De solidariteit is sterk met mensen die dichtbij staan, wat minder sterk met mensen die op afstand staan. Een derde van de Nederlanders wil voor zichzelf meer meebetalen en een kwart wil dat ook voor anderen. We schuiven wel op in het denken over solidariteit (TNS Nipo 2013). Inmiddels vindt 58% van de Nederlanders dat ongezond gedrag wel 'gestraft' mag worden. In 2007 meende nog 83% van het publiek dat het belasten van ongezond gedrag niet kon. De bereidheid om solidair te zijn neemt af als het gaat om ongezond en asociaal gedrag van anderen, verspilling of fraude. We schuiven ook op in de opvatting over de vraag of alles moet wat kan, bijvoorbeeld aan het einde van het leven.

De vraag is hoe voorkomen kan worden dat kwetsbare mensen door decentralisatie en het beroep op eigen verantwoordelijkheid in hun leef-situatie erop achteruit gaan. Kennis en informatie zijn cruciaal voor het maken van de omslag naar preventie en hulp voor diegenen die echt zorg nodig hebben. Niet alle burgers zijn voldoende redzaam en competent of gemotiveerd om te participeren. Er is een netwerk nodig, waarbinnen je

er samen met anderen uit moet kunnen komen. Er zal bovendien altijd misbruik of fraude zijn (Veldheer et al. 2012). Het nemen van eigen verantwoordelijkheid gaat dus niet altijd goed en zij kan financieel, psychisch en sociaal tot isolement leiden. Er ligt een uitdaging voor gemeenten om burgers optimaal hierover te informeren, maar ook een dilemma waar de grenzen van solidariteit gelegd moeten worden.

Dilemma 2: maatwerk ↔ gelijke behandeling

Decentralisatie is met verschil verbonden. De participatiesamenleving gaat uit van maatwerk. Hier ligt nog een enorme opgave voor het kabinet en voor de gemeenten: hoe te kijken naar de integrale behoeften van burgers, de voorzieningen daarop aan te passen, en de resultaten lokaal te beoordelen en die als landelijke overheid te vertrouwen. Wat als er ongelijkheid of willekeur ontstaat?

Decentralisatie in het sociale domein raakt economische, sociale en culturele mensenrechten, evenals burger- en politieke rechten. Het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP 2013) wees daarnaast op het recht op privacy bij het (overmatig) delen van persoonsgegevens in het sociale domein. Nederland weet zich gebonden aan internationale verdragen waarin deze rechten verankerd zijn, net als in onze sociale grondrechten. Ze zijn echter lastig bij de rechter afdwingbaar. Het kenmerkende van deze rechten op zorg, huisvesting, een adequate levensstandaard en arbeid is dat, ook bij bezuinigingen of hervormingen, de leefsituatie van kwetsbare mensen er niet op achteruit mag gaan. De internationale verplichtingen omvatten deze plicht tot progressieve verwezenlijking, de gelijke toegang tot deze rechten (non-discriminatie) en de onmiddellijke realisatie van minimumeisen. De vraag wat het precies voor de nationale overheid en voor gemeenten betekent, is daarmee echter niet beantwoord. De 'systeemverantwoordelijkheid' van de rijksoverheid bestaat uit het stellen van kwaliteitskaders, het uitdragen van sociale grondrechten bij de vormgeving en implementatie van beleid, en het monitoren van de effecten van beleid. Lokale politici zullen vaker en indringender over de invulling van de normen moeten spreken. Op dit moment gaat er veel aandacht uit naar de organisatie en financiering van de decentralisaties en te weinig aandacht naar de inhoud van normen en hoe gemeenten deze kunnen invullen.

Dilemma 3: bevoogding ↔ moreel appel

Het beroep op vrijwilligheid heeft al snel iets van bevoogding. Kun je zeggen wat vrijwilligers moeten doen of mogen ze dat zelf uitmaken? Er bestaan hoge verwachtingen van mantelzorg en vrijwilligheid. Het stimuleren van arbeidsparticipatie onder vrouwen, langer doorwerken en meer mantelzorgen gaan niet automatisch samen. Daarnaast is het niet vanzelfsprekend dat jongere generaties zich de vrijwilligheid verplicht laten opleggen. Er is een grijs gebied tussen een bevoogdende lokale overheid die mensen verplicht voor de burens te zorgen en een moreel appel op die vrijwilligheid. Wat voor overheid wil men lokaal zijn en wat betekent dat aan het loket of de keukentafel? Dit wordt steeds meer een lokale politieke vraag. De dialoog met de burger is nodig om te bepalen welke hulpbehoefte er is, maar de lokale politiek stelt de norm wanneer het wel of niet tot professionele hulp moet leiden. De vraag is wel hoe gelegitimeerd de gemeente uiteindelijk is om dat verschil te maken. Het dalend vertrouwen in politieke en bestuurlijke instituties zet deze situatie onder druk.

Dilemma 4: representatie ↔ participatie

De participatiesamenleving doet een wisselend beroep op de burger; deze moet enerzijds meer zelfredzaam zijn en anderzijds ook participeren via zorg, werk of vrijwilligersactiviteiten. De burger wordt in de participatiesamenleving gezien als coproducent van voorzieningen en zeggenschap daarover wordt gedeeld. In deze 'doe-democratie' wordt aan de burger ook beleidsbeïnvloedende participatie toegeschreven, maar dat staat op gespannen voet met de representatieve democratie en wat er aan kennis, inzet, tijd en competenties nodig is. Niet iedereen kan en wil een actieve rol spelen. Bovendien moeten burgers dan steeds besluiten of ze meewerken aan of protesteren tegen beleid. Het gaat bij beleidsbeïnvloedende participatie dus niet alleen om 'doen', maar ook om erkenning van belangen en posities. De verwachtingen en bedoelingen van participatie en representatie liggen verschillend en staan soms op gespannen voet met elkaar, dat moet steeds duidelijk worden gemaakt om teleurstellingen te voorkomen.

Te veel focus op de burger als coproducent kan bovendien tot versterking van sociale ongelijkheid en ongenoegen leiden als het steeds dezelfde burgers zijn die bepalen wat er gebeurt in een wijk, bijvoorbeeld vanwege

hun opleiding, etniciteit of leeftijd. Veel burgers prefereren daarom dat de overheid, en niet de burgers zelf, de verdeling van middelen regelt (COB 2014). Decentralisatie van macht en middelen en het geven van zeggenschap aan wijken en buurten lijkt voor de hand te liggen, maar blijkt in de praktijk lastig als je iedereen gelijke toegang tot voorzieningen wilt geven of als mensen het gezag van hun bureaus lastig kunnen accepteren.

Dilemma 5: uitvoeringsloket ↔ mede-overheid

Bij ongewijzigd beleid komen gemeenten niet uit met de financiële middelen die ze beschikbaar gesteld krijgen voor de uitvoering van gedecentraliseerde taken. De decentralisatie gaat immers met een forse bezuiniging gepaard. Lokale Wmo-ambtenaren zijn pessimistisch hierover (Kromhout et al. 2014). Er wordt daarom gezocht naar een meer integrale manier van werken, maar het is zeer onzeker of gemeenten dan financieel en bestuurlijk wel tot effectieve taakuitvoering komen en of burgers daarmee tevreden zullen zijn (maar dat was bij het rijk ook vaak de vraag). Belangrijk is de realistische inschatting en verdeling van middelen door het rijk. Dat gebeurt onder meer door verdeelmodellen. Zo ontwikkelde het SCP een verdeelmodel voor de Participatiewet, met de situatie van een huishouden als basis (Soede et al. 2014).

Een cruciale vraag is in hoeverre gemeenten in de toekomst daadwerkelijk eigen inkomsten kunnen genereren. Het maatwerk door gemeenten blijft ingewikkeld als het verschil tussen inkomsten en uitgaven niet kleiner wordt. Mocht het misgaan en het rijk opnieuw centraliseren, dan is het gevolg dat de gemeente alsnog als uitvoeringsloket wordt behandeld en dat van de burger verwacht wordt dat hij het overheidsbeleid uitvoert. Er is nog geen zicht op hoe dit kan worden voorkomen.

Het succes is afhankelijk van visie, tegenmacht en tijd

Het is van belang dat in een democratie – representatief, participatief, of een combinatie – spiegels worden voorgehouden, meningen worden doorgeprikt, en geschetst wordt hoe het echt met burgers gaat. Zo voorkomen we dat we blind achter te eenzijdige oplossingen aanlopen of in aannames en tunnelvisies over wat zich afspeelt in de samenleving vast-

lopen. Als iedereen dezelfde kant op kijkt, zie je maar de helft van wat belangrijk of mogelijk is. Het gaat er dus om leervermogen te realiseren. De RMO (2012) wijst in dit kader op het belang van tegenkracht. Daarom werden in deze publicatie drie vragen gesteld.

De eerste vraag betrof *de betekenis en doelen van participatie*. Die bleken niet zo eenduidig, en vooral gericht op (zelf)redzaamheid en meedoen. Het gaat dan niet alleen over passend werk en (mantel)zorg, maar ook over maatschappelijke betrokkenheid, vrijwillige inzet en de mogelijkheden om in de democratie van je dorp of stad te participeren en daartoe kennis te verwerven. De participatiesamenleving behoeft randvoorwaarden die ingevuld moeten worden met een lerende (kennis)economie, onderwijs als toegangspoort en een herkenbare en beïnvloedbare democratie. Daarvoor is een samenhangende visie nodig die gebaseerd is op feiten en inzichten over de participatiemogelijkheden en -beperkingen van burgers.

We moeten namelijk nogal wat. *Helpen decentralisaties en het beroep op eigen verantwoordelijkheid ons daarbij?* Daarover ging de tweede vraag. We zien dat de stapeling van werken, zorgen en andere vormen van meedoen tot fricties in de levensloop kunnen leiden. Van gemeentebesturen wordt kennis verwacht over doelgroepen en hun mogelijkheden, maar ook de vaardigheid om in dialoog tot passende oplossingen te komen. Veel komt nu echter neer op vaak dezelfde groep werkenden en mantelzorgers. Kennis over de (on)mogelijkheden is nodig om tegenwicht te bieden aan onrealistische verwachtingen. Het redeneren vanuit de kracht van mensen kan ook de acceptatie van kwetsbaarheden en beperkingen wegduwen.

De rijksoverheid zal zich daarom opnieuw moeten verhouden tot burgers en mede-overheden, dat kwam aan de orde bij de derde vraag. Het rijk blijft hoeder van democratie, (mensen)recht en een toegankelijke kennisinfrastructuur. Volwassen verhoudingen hebben evenwel checks en balances nodig, net zoals onafhankelijke instituties (bv. pers, rechtspraak en kennisinstituten) die aannames toetsen en tegenwicht bieden. Verschillen in de uitvoering van bevoegdheden zijn inherent aan decentralisatie en moeten lokaal gelegitimeerd worden, maar deze zullen tevens op de agenda van de rijksoverheid moeten staan. Zij kan een ondersteunende rol naar gemeenten toe hebben, de helpende hand bieden, en tegenwicht geven waar nodig.

De participatiesamenleving is niet een feit op 1 januari 2015. Of zij dichterbij komt, is sterk afhankelijk van:

- de aanwezige kennis over doelgroepen en hun participatiemogelijkheden,
- tegenmacht in de democratie, draagvlak onder burgers en volwassen verhoudingen tussen bestuurslagen,
- de ontwikkeling van een visie op het borgen van sociale grondrechten, en
- van de tijd die daarvoor genomen wordt.

Er liggen kansen, gezien de vele participatievormen die al plaatsvinden. Checks en balances zijn daarbij niet een aardig fenomeen wanneer het uitkomt, maar een levensader voor een duurzame, rechtvaardige en democratisch gelegitimeerde participatiesamenleving. Daarmee kan bovendien worden voorkomen dat er opnieuw recentralisatie naar de rijksoverheid optreedt, waardoor het nemen van eigen verantwoordelijkheid alleen mogelijk is als dat in de heersende en centraal opgestelde overheidsvisie past. Aan de geformuleerde randvoorwaarden is nog niet voldaan. De participatiesamenleving zal zich de komende tijd 'al doende' moeten ontwikkelen.

Literatuur

- Allers, M., A. Edzes, B. de Ruijter en M. Engelen (2014). Lessen uit de bijstand voor decentralisatie. In: *Economisch Statistische Berichten: Openbare Financiën*, jg. 99, nr. 4681, p. 166-169.
- Andriessen, I., H. Fernee en K. Wittebrood (2014). *Ervaren discriminatie in Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- ARK (2014). Brief van 25 april 2014 aan de Tweede Kamer inzake de decentralisaties in het sociaal domein. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Bijl, R., J. Boelhouwer, E. Pommer en N. Sonck (red.) (2013). *De sociale staat van Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Boer, A. de (red.) (2006). *Rapportage ouderen 2006. Veranderingen in de levenssituatie en levensloop*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Boer, A. de, en M. de Klerk (2012). De toekomst van de mantelzorg. In: D.J. Bakker, D. Post, J.J. Polder en M.J. Verkerk (red.), *Een vitale toekomst. Over gezondheidszorg in 2040*. Amsterdam: Reed Business.
- Boer, N. de, en J. van der Lans (2014). *Decentraal: de stad als sociaal laboratorium*. Amsterdam: Atlas Contact.
- Boogers, M. (2009). De werkvloer van de Wet maatschappelijke ondersteuning: over regeldruk en gemeentelijke beleidsvoering. In S. Keuzekamp (red.), *Decentralisatie en de bestuurskracht van de gemeente*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Broek, A. van der, R. Bronneman en V. Veldheer (red.) (2010). *Wisseling van de wacht: generaties in Nederland*. Sociaal en Cultureel rapport 2010. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Campen, C. van, M. Broese van Groenou, D. Deeg en J. Iedema (2013). *Met zorg ouder worden: zorgtrajecten van ouderen in tien jaar*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- CBP (2013). Brief van 29 oktober 2013 over de voorgenomen decentralisatie in het sociaal domein aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Den Haag: College Bescherming Persoonsgegevens.
- Cloin, M. (red.) (2013). *Met het oog op de tijd. Een blik op de tijdsbesteding van Nederlanders*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- COB (Continu Onderzoek Burgerperspectieven) (2014). *Kwartaalbericht 2014/1*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

- Draak, M. den, W. Mensink, M. van den Wijngaart en M. Kromhout (2013). *De weg naar maatschappelijke ondersteuning: een onderzoek naar de kanteling in tien gemeenten*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Echteld, P. van, J.D. Vlasblom en M. de Voogd (2014). *Vraag naar arbeid: opvattingen en gedrag van werkgevers ten aanzien van actuele arbeidsmarktthema's*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Feijten, P., A.M. Marangos, M. de Klerk, A. de Boer en F. Vonk (2013). *De ondersteuning van Wmo-aanvragers en hun mantelzorgers in 2012*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Hoeymans, N. en S. Kooiker (2014). *Themarapport Burgers en Gezondheid*. Bilthoven/ Den Haag: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu/Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Houwelingen, P. van, P. Dekker en A. Boele (2014). *Burgermacht op eigen kracht? Een brede verkenning van ontwikkelingen in burgerparticipatie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- IWI (2013). *Signalement. Bestuurskracht gemeenten werk en inkomen*. Den Haag: Inspectie Werk en Inkomen.
- Janssen, M., K. Grit, K. Putters en P.L. Meurs (2010). *Governance of local care and social service – an evaluation of the implementation of the Wmo in the Netherlands*. Rotterdam: Erasmus University Rotterdam.
- Kromhout, M. (red.) (2014). *De Wmo in beweging: evaluatie Wet maatschappelijke ondersteuning 2010-2012*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- PBL (2013). *Vergrijzing en ruimte: gevolgen voor de woningmarkt, vrijetijdsbesteding, mobiliteit en regionale economie*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Permentier, M., J. Kullberg en L. van Noije (2013). *Werk aan de wijk: een quasi experimentele evaluatie van het krachtwijkenbeleid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Post, N., en F. van der Lucht (2010). Wat is participatie? In: *Volksgezondheid Toekomst Verkenning, Nationaal Kompas Volksgezondheid*. Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.
- RMO (2008). *Verkenning participatie*. Den Haag: Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling.
- RMO (2012). *Ontzorgen en normaliseren*. Den Haag: Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling.

- RMO (2013). *Teruggetreden is vooruitzien*. Den Haag: Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling.
- RVS (2006). *Jaarverslag*. Den Haag: Raad van State.
- RVS (2013). *Jaarverslag*. Den Haag: Raad van State.
- RVZ (2013). *Gemeentezorg: randvoorwaarden voor een succesvolle decentralisatie van langdurige zorg naar gemeenten*. Den Haag: Raad voor de Volksgezondheid en Zorg.
- Schuyt, K. (2013). *Noden en wensen. De verzorgingsstaat gezien als een historisch fenomeen*. Rotterdam: Erasmus University Rotterdam.
- SCP (2009). *Eerste wetsevaluatie Wmo*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SCP (2012). *Culturele Veranderingen in Nederland 2008-2011*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SER (2011). *Strategische agenda hoger onderwijs, onderzoek en wetenschap*. Den Haag: Sociaal Economische Raad.
- Siob (2014). *Bibliotheek van de toekomst: knooppunt voor kennis, contact en cultuur* (Commissie Cohen). Den Haag: Sectorinstituut Openbare Bibliotheken.
- Sonck, N., S. Pennekamp en F. Kok (2014). *MediaTijd: 2014*. Amsterdam/Den Haag: NLO/NOM/SKO en Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Steenbekkers, A. en L. Vermeij (red.) (2013). *Dorpenmonitor: ontwikkelingen in de leef-situatie van dorpsbewoners*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Tiessen-Raaphorst, A. (red.) (2014). *Uitstappers en doorzetters: de persoonlijke en sociale context van sportdeelname en tijdsbesteding aan sport*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- TNS Nipo (2013). *Rapport: onderzoeksresultaten ten behoeve van het Clingendael Health Forum*. Amsterdam: TNS Nipo.
- Tonkens, E. (2014). *Vijf misvattingen over de participatiesamenleving*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Veldheer, V., J. Jonker, L. van Noije en C. Vrooman (2012). *Een beroep op de burger. Sociaal en Cultureel Rapport 2012*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Vlasblom, J.D. en E. Josten (2013). *Een onzeker perspectief: vooruitzichten van tijdelijke werknemers. Eerste resultaten uit het Arbeidsaanbodpanel, najaar 2012*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Vogels, R., en M. Turkenburg (2013). *Onderwijs*. In: *De sociale staat van Nederland 2013*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- vws (2013). *Beleidsbrief Van systemen naar mensen*. Den Haag: ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

LITERATUUR

- Wijdeven, T. van, en F. Hendriks (2010). *Burgerschap in de doe-democratie*. Den Haag: Nicis Institute.
- WRR (2013). *Naar een lerende economie: investeren in het verdienvermogen van Nederland*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.