

Verkenning participatie

Arbeid, vrijwillige inzet en mantelzorg in perspectief

Werkdocument 16

Den Haag, november 2008

De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) werkt aan nieuwe concepten voor de aanpak van sociale vraagstukken. De raad bestaat uit negen onafhankelijke kroonleden: de heer mr. S. Harchaoui, (voorzitter), de heer prof. mr. J.M. Barendrecht, mevrouw prof. dr. T.V. Blokland-Potters, mevrouw prof. dr. J. van Doorne-Huiskes, de heer prof. dr. P.H.A. Frissen, mevrouw Y. Koster-Dreese, mevrouw drs. J.G. Manshanden MPA, de heer prof. dr. L.C.P.M. Meijs en de heer prof. dr. M. de Winter.

De heer dr. R. Janssens is algemeen secretaris van de Raad (wnd.).

Parnassusplein 5
Postbus 16139
2500 BC Den Haag
Tel. 070 340 52 94
Fax 070 340 54 46
rmo@adviesorgaan-rmo.nl
www.adviesorgaan-rmo.nl
Auteursrecht voorbehouden
Foto omslag Theo Bos/Hollandse Hoogte

© Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, Den Haag 2008

Niets in deze uitgave mag worden openbaar gemaakt of verveelvoudigd, opgeslagen in een dataverwerkend systeem of uitgezonden in enige vorm door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook zonder toestemming van de RMO.

ISBN: 978-90-77758-14-4

Voorwoord

Voor u ligt een verkenning over het thema 'participatie'. Participatie is een van de kernthema's van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. Volgens de wet dient de RMO te adviseren over 'participatie van burgers en stabiliteit van de samenleving'. Beide thema's komen dan ook met regelmaat terug in de adviezen van de Raad.

De Raad heeft zich nu gebogen over participatie als zodanig. Dit is een breed en veelzijdig thema, met veel verschillende mogelijkheden tot focus. Alvorens een adviestraject te starten heeft de Raad daarom besloten eerst in een verkennende studie de 'staat van de participatie' in kaart te brengen. Daarbij is gekozen voor de participatievormen arbeid, vrijwillige inzet en mantelzorg (en niet voor bijvoorbeeld politieke participatie). De verkenning richt zich op deze verschillende participatievormen, zowel afzonderlijk en in hun onderlinge samenhang als in relatie tot individuele en collectieve doelen als welvaart, sociale cohesie en individueel welbevinden.

De RMO dankt dr. Krijn van Beek voor zijn intensieve redactionele werkzaamheden in de laatste fase van de verkenning.

De commissie die de Verkenning Participatie heeft voorbereid, bestond uit:

mevr. prof. dr. J. van Doorne-Huiskes (Raad)

mevr. drs. J.G. Manshanden MPA (Raad)

prof. dr. L.C.P.M. Meijs (Raad)

mevr. dr. T. Lupi (Secretariaat)

mevr. dr. M. Dautzenberg (Secretariaat)



mr. S. Harchaoui
voorzitter



dr. R. Janssens
algemeen secretaris

Inhoudsopgave

1	Inleiding	7
1.1	Het belang van participatie	7
1.2	Doel van deze verkenning	9
1.3	Opbouw van de tekst	10
2	Het belang van participatie	11
2.1	De waarde van participatie	11
2.2	Participatie als beleidsstreven	15
3	Participatie in cijfers	19
3.1	Arbeid	19
3.2	Vrijwillige inzet	25
3.3	Mantelzorg	28
3.4	Internationale vergelijking	31
3.5	Combinaties	35
4	Groepen die specifieke aandacht behoeven	38
4.1	Het onbenut participatiepotentieel	38
4.2	Takencombineerders	42
4.3	Conclusie	44
5	Participatie in perspectief	45
5.1	Het perspectief van collectieve welvaart	45
5.2	Het perspectief van sociale cohesie	47
5.3	Het perspectief van individuele welvaart	52
5.4	Het perspectief van individueel welzijn	54
5.5	Participatiedilemma's	59
6	Conclusie	61
	Literatuur	63
	Overzicht van uitgebrachte publicaties	76

1 Inleiding

1.1 Het belang van participatie

Participatie staat hoog op de politieke agenda: 'iedereen moet meedoen' is het adagium. Politici en beleidsmakers wensen dat burgers op allerlei terreinen meer eigen verantwoordelijkheid nemen – in plaats van op de overheid te leunen – en intensiever deelnemen aan de samenleving. Zo staat de in 2007 ingevoerde Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) in het teken van participatie en stelt de Commissie Arbeidsparticipatie (2008): "Nederland heeft snel iedereen nodig en iedereen moet voortdurend inzetbaar zijn" (p. 3).

Dit streven wordt wel aangeduid als de overgang van een verzorgingsstaat, gericht op bescherming van burgers, naar een participatiemaatschappij waarin burgers geactiveerd worden en hun participatie ondersteund wordt (De Gier, 2007; WRR, 2006). Vrouwen worden aangespoord om hun gewerkte uren per week uit te breiden. Ten aanzien van ouderen en uitkeringsgerechtigden, voor wie lange tijd een beleid van ontzien bestond, wil de politiek drempels slechten zodat zij zich vanzelf actiever gaan inzetten.

De algemene gedachte achter het participatiestreven is dat de samenleving alleen goed kan functioneren als iedereen hieraan bijdraagt. Niet de overheid, maar burgers zelf zijn verantwoordelijk voor welzijn en welvaart. Daarom is het van groot belang dat zij allen naar vermogen meedoen (zie o.a. Klamer et al., 2005). Arbeid staat hierbij doorgaans voorop. Helemaal op arbeid gericht waren bijvoorbeeld de in 2007 door het kabinet georganiseerde Participatietop en de daaruit voortgekomen Commissie Arbeidsparticipatie (algemeen aangeduid als de commissie-Bakker). Maar in het licht van grote maatschappelijke uitdagingen zoals individualisering, vergrijzing, mondialisering en het pluriformer worden van de maatschappij, vindt bijvoorbeeld de SER (2006) dat ook in de zorg, het onderwijs en de civil society investeringen van burgers onmisbaar zijn.

De overgang naar een participatiemaatschappij is niet eenvoudig, omdat die een breuk betekent met de inrichting van de Nederlandse samenleving als verzorgingsstaat. De verzorgingsstaat wilde mensen beschermen en remde hun participatie vaak bewust af. Nog steeds kunnen we hiervan op allerlei terreinen de voorbeelden zien: van jongerenwerkers die enthousiast meewerkende burgers terugfluiten – want die brengen hun baan in gevaar – tot arbeidsongeschiktheidsregelingen die het voor mensen die er eenmaal in zitten bijna onmogelijk maken er weer uit te komen. Maar de verschuiving is onmiskenbaar in de richting van de aansporing tot actieve inzet van allen. Premier Balkenende sprak bij de opening van het academisch jaar in 2008 bijvoorbeeld van een nieuw arbeidsethos. We zien ook een beleid dat mensen oproept meer zorgtaken op zich te nemen.

Interessant zijn hierbij de spanningen die ontstaan tussen het grote ‘moeten’, de restanten van verzorgingsstatelijke participatiedrempels en de wensen van mensen zelf. Het grote ‘moeten’ zoals de Commissie Arbeidsparticipatie (2008) dat bijvoorbeeld verwoordt, wordt onder meer beargumenteerd vanuit noodzaak de gevolgen van vergrijzing en toenemende druk op sociale voorzieningen tegen te gaan (Morée, 2005; Dekker et al., 2008). Tegenover deze druk staan de drempels die er zijn, bijvoorbeeld omdat mensen uitkeringsrechten kwijtraken als ze weer aan het werk gaan. Sommige auteurs pleiten dan ook voor een beleid dat vooral de keuzes van mensen zelf faciliteert. Overheid en bedrijfsleven zouden dan juist arrangementen moeten bieden waarmee mensen naar eigen wens en vermogen hun deelname aan de samenleving kunnen vormgeven (zie bijvoorbeeld Engelen et al., 2007; Koopmans, 2007).

Hoe ingewikkeld deze spanningen kunnen zijn, blijkt in het maatschappelijk debat over de zogenaamde work-life balance waarin het Nederlandse deeltijdmodel soms als een probleem en soms juist als ideaal gepresenteerd wordt (zie bijv. Emancipatieraad, 1996; ministerie van SZW, 1999; Portegijs et al., 2002; FNV klankbordgroep Deeltijdplus, 2008). Een andere illustratie van de complexiteit van het debat over participatie is de waarneming van De Gier (2007) dat voor kwetsbare groepen een oproep tot activering soms averechts kan werken. Als mensen de competenties niet hebben om mee te doen en geen steun krijgen om die te ontwikkelen of om dat te compenseren, zo stelt hij, dreigt het risico dat ze nog verder in isolement raken.

Meer in het algemeen is er de nodige discussie over de vraag of er niet te veel nadruk ligt op participatie in betaalde arbeid, waardoor burgers overbelast zouden kunnen raken (zie bijvoorbeeld Cohen en Zonneveld, 2007).

1.2 Doel van deze verkenning

In deze verkenning wil de RMO een stand van zaken schetsen: hoe staan we ervoor en hoe kunnen we dat waarderen? Is de participatiemaatschappij al voltooid of kan er nog meer van burgers worden verwacht? En hoe zit het met de verhouding tussen verschillende soorten participatie? Daarbij richten we ons op drie specifieke vormen van participatie die het kabinet de komende jaren een flinke impuls wil geven: betaalde arbeid, vrijwillige inzet en mantelzorg. De Raad kijkt in deze studie bijvoorbeeld niet naar politieke participatie of betrokkenheid, maar concentreert zich op de tijd en inspanningen die mensen zich getroosten om betaald en onbetaald te werken en om te zorgen.

De Raad erkent dat participatie een breed begrip is dat vele interpretaties en uitingsvormen kent. Sommigen vatten participatie op als een specifieke activiteit, waar het begrip voor anderen staat voor de algehele betrokkenheid van mensen bij de samenleving. In het advies *Vormen van democratie (2007)* heeft de RMO reeds specifiek aandacht besteed aan politieke participatie. Ook de actieve deelname van ouderen is door de Raad eerder aan de orde gesteld (RMO, 2004).

Juist in het kader van de grote maatschappelijke aandacht die het thema participatie momenteel kenmerkt, is het belangrijk een focus te kiezen en niet, voor zover mogelijk, een overzicht van alle participatie te willen schetsen. Arbeid, vrijwillige inzet en mantelzorg zijn gekozen omdat ze zowel in het dagelijks leven van (volwassen) burgers als in het beleidsveld op elkaar inhaken en tot op zekere hoogte zelfs in elkaar overlopen. Door specifieke nadruk op de deelname aan deze drie domeinen te leggen, kunnen eventuele concrete spanningen het best aan het licht worden gebracht in de vormgeving van wat ook wij hier verder een participatiemaatschappij zullen noemen.

1.3 Opbouw van de tekst

De verkenning is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 staan we stil bij het belang van participatie en het overheidsbeleid ter zake. Specifiek zal hier het streven naar een participatiemaatschappij als beleidsdoel van de overheid worden beschreven.

Hoofdstuk 3 schetst de ontwikkelingen op macroniveau op het gebied van arbeidsparticipatie, vrijwillige inzet en mantelzorg. Hoeveel mensen zijn in Nederland op genoemde terreinen actief? Neemt hun aandeel in de totale bevolking toe of af? En hoe scoort Nederland in vergelijking met andere landen? In hoofdstuk 4 gaan we nader in op een aantal groepen die relatief lage participatiecijfers vertonen, zoals ouderen, laagopgeleiden, enzovoort.

In hoofdstuk 5 schetsen we verschillende manieren om de stand van zaken op het gebied van participatie in Nederland te waarderen. De achterliggende gedachte is dat we instrumenten moeten ontwikkelen om de discussie over participatie uit elkaar te trekken: misschien is niet alle participatie even noodzakelijk of even wenselijk? Door vanuit verschillende perspectieven de participatie te waarderen, ontstaat nieuw zicht op de diverse dilemma's die de politieke doelen en wensen tot participatiebevordering opleveren. In hoofdstuk 6 ten slotte wordt de balans opgemaakt.

2 Het belang van participatie

Participatie is een veel bediscussieerd thema in zowel beleid als het maatschappelijk debat. Het is een containerbegrip geworden waarachter veel veronderstellingen over de samenleving en het gewenste gedrag van burgers schuilgaan. Zo geeft participatie volgens het beleidsprogramma van het huidige kabinet burgers een gevoel van eigenwaarde, biedt het mogelijkheden voor integratie, zorgt het voor de betaalbaarheid van sociale arrangementen en houdt het de samenleving draaiende. In dit hoofdstuk gaan we kort in op het algemene belang van participatie en de manier waarop zich dit manifesteert. Ook wordt de beleidscontext geschetst waarbinnen het participatiestreven geformuleerd is.

2.1 De waarde van participatie

Participatie betekent letterlijk deelhebben aan 'iets', waarbij dit 'iets' doorgaans wordt vertaald als de samenleving of een specifiek segment daarvan. Het deelhebben heeft een actieve vorm; participatie staat voor meedoen. Door hun handelingen worden mensen onderdeel van de samenleving.

De maatschappij is veelzijdig en gelaagd en er zijn dan ook talloze verbanden waarin mensen kunnen participeren, zoals arbeid, onderwijs, sociale netwerken en verenigingen. In deze verbanden vervullen mensen sociale rollen als ondernemer, docent, werknemer, hulpverlener, vriend, buur, lid, vrijwilliger enzovoort. Zoals in de inleiding al is aangekondigd, concentreren we ons in deze tekst op participatie in betaald werk, in onbetaald werk en in mantelzorg; allerlei sociale activiteiten en verbanden die bijvoorbeeld meer als vrijetijdsbesteding gelden, blijven hiermee buiten beschouwing.

Participatie duidt ook op een bepaalde mate van zelfbeschikking. Men staat niet aan de kant, maar doet als volwaardig burger actief mee en heeft daardoor invloed op het gebeuren. Over het algemeen wordt bijvoorbeeld de rol van mensen als consument niet tot de participatie

gerekend, al zien we hier wel interessante overlappings ontstaan: bijvoorbeeld mensen die deelnemen aan een discussieforum op het web of die een stukje toevoegen aan internetencyclopedie Wikipedia, zijn zij mediaconsumenten of participerende burgers? Vermoedelijk allebei, maar we zullen ons in deze studie concentreren op deelname aan betaald werk, vrijwillige inzet en mantelzorg, overigens ook om praktische redenen: die categorieën zijn redelijk goed gedocumenteerd.

Participatie draagt bij aan het individuele welbevinden. Op het eerste gezicht vallen vaak de instrumentele kwaliteiten van participatie op. In het onderwijs vergaren mensen kennis en via arbeidsparticipatie voorzien ze in hun levensonderhoud. Ook in activiteiten als sport, het bekleden van een bestuursfunctie in een vereniging of het volgen van een cursus verhogen mensen hun competenties. Maar deze activiteiten hebben naast een instrumentele ook een intrinsieke waarde. Zo versterkt de deelname aan maatschappelijke verbanden in de regel het gevoel van eigenwaarde. Via zelfontplooiing zorgt participatie voor de emancipatie van het individu en een goede kwaliteit van leven. Hierbij is sprake van een wederzijds versterkend effect. Om te kunnen participeren hebben mensen vaak kennis, zelfvertrouwen en niet in de laatste plaats inkomen nodig, en dit wordt tevens via participatie verworven (Jehoel-Gijsbers, 2004).

De waarde van participatie is ook empirisch aangetoond. Mensen die structureel buiten de gevestigde maatschappelijke kaders staan, hebben vaak een grotere vraag naar professionele zorg. Non-participatie heeft een nadelige invloed op hun gevoel van welzijn en gezondheid (zie bijv. NIGZ, 2001; Hortulanus et al., 2003; Machielse, 2003). Mensen die geen betaalde arbeid verrichten, vrijwilligerswerk doen of mantelzorg geven, hebben vaker het gevoel dat ze niet meetellen in de samenleving. De verschillende vormen van participatie ontlopen elkaar daarbij weinig en lijken elkaar zelfs te versterken. Degenen die betaald én onbetaald werk verrichten, hebben het minst vaak het gevoel dat ze *niet* meetellen.

Tabel 1: Invloed van participatie op het gevoel mee te tellen in de samenleving (in procenten)

Heeft u het gevoel mee te tellen in de samenleving?	
verricht betaald werk	
ja	13
nee	25
doet vrijwilligerswerk	
ja	12
nee	21
verleent mantelzorg	
ja	11
nee	21
participeert in arbeid, vrijwilligerwerk en/of mantelzorg	
ja	8
nee	29

Bron: Jehoel-Gijsbers, 2004 / SCP (SU'03)

Participatie kan naast een individueel ook een collectief nut opleveren. Meest in het oog springend zijn de financieel-economische voordelen: als veel mensen participeren, en dan vooral in betaald werk, zijn er meer schouders om minder collectieve lasten te dragen. Maar participatie is ook aantrekkelijk vanuit een oogpunt van sociale samenhang: zij kan leiden tot onderlinge contacten, ondersteuning en hulp. Andersom: als grote groepen langs de kant staan, komt de samenleving onder druk te staan, zowel in financieel-economische zin als qua solidariteit, betrokkenheid, gevoelens van collectieve verantwoordelijkheid en de legitimiteit van belangrijke instituties. Arbeid, onderwijs, vrijwillige inzet en mantelzorg houden de welvaart op peil en zorgen dat sociale voorzieningen in stand blijven. Deelname aan de samenleving is kortom een belangrijke basis voor solidariteit, voor de invulling van burgerschap en voor de sociale samenhang. Het is om deze reden dat bijvoorbeeld Schuyt (2006) participatie noemt als een van de kenmerken van sociale cohesie en het Sociaal en Cultureel

Planbureau participatie hanteert als indicator van sociale cohesie (De Hart et al., 2002).

Vanuit de baten van participatie is het belangrijk dat burgers zo veel mogelijk 'meedoen' in verschillende sociale contexten. Dit komt zowel het individuele 'nut' (persoonlijk welzijn) als het collectieve 'nut' (maatschappelijk welzijn, sociale samenhang) ten goede. Maar individuele en collectieve voordelen van participatie lopen niet altijd parallel. Ook kunnen verschillende vormen van participatie met elkaar concurreren.

Tabel 2: Mogelijke baten van participatie

	individueel	collectief
financieel-economisch/ instrumenteel	inkomen, kennis en vaardigheden	welvaart*, continuïteit van diensten en voorzieningen
emotioneel/moreel	welzijn, eigenwaarde, gevoel van erbij horen, meetellen	cohesie, onderlinge betrokkenheid, sociale solidariteit, burgerschap
* Net als elders in de tekst wordt met welvaart bedoeld op wat wel een smal welvaartsbegrip heet: het gaat alleen om financieel-economische waarden, op collectief niveau bijvoorbeeld tot uiting komend in een maatstaf als het Bruto Nationaal Product.		

Zo hechten mensen waarde aan zorgtaken en vrije tijd, en wegen dit af tegen werken in betaald verband. Interessant is hierbij de mate waarin de wensen van mensen of de kaders waarbinnen ze bewegen hun keuzes verklaren. Bijvoorbeeld, dat veel vrouwen in deeltijd werken, kan worden gezien als een uiting van hun wens om veel bij de kinderen te zijn, maar kan ook worden gezien als een weerslag van ontoereikende kinderopvangvoorzieningen. Iets vergelijkbaars geldt voor de uittreding uit het arbeidsproces wanneer mensen op leeftijd geraken: houden ze op met werken omdat ze het zwaar vinden en er met een (pre)pensioen eindelijk vanaf zijn, houden ze op met werken omdat hun werk geen extra inkomen oplevert ten opzichte van een (pre)pensioen of houden ze op met werken omdat hun productiviteit te veel is achtergeraakt? Overheid en sociale partners hebben deeltijdarbeid en vervroegd uittreden uit het arbeidsproces lange tijd

gestimuleerd, maar vinden een dergelijk participatiepatroon tegenwoordig schadelijk en ongewenst voor de samenleving, met name op de middellange termijn (SER, 2006; Commissie Arbeidsparticipatie, 2008). Waar bijvoorbeeld oudere werknemers die wilden blijven werken nog niet zo heel lang geleden werd verweten dat ze de plaats van jongeren bezet hielden, kunnen nu juist mensen die uit willen stappen het gevoel krijgen dat ze als *free riders* worden beschouwd die wel de baten van participatie willen genieten, maar niet de benodigde inspanningen wensen te leveren.

2.2 Participatie als beleidsstreven

Sinds het begin van de jaren negentig ziet de overheid het als haar taak mensen via beleidsmaatregelen tot participatie aan te zetten. In dat verband werd aanvankelijk gesproken van een *activerende verzorgingsstaat* en later van een *participatiemaatschappij*. De SER (2006) omschrijft dit als een type samenleving waarin iedereen naar vermogen meedoet, bij voorkeur aan arbeid. Aan de basis van een participatiemaatschappij staat volgens de SER een toekomstbestendig stelsel van werk, scholing en inkomen, gericht op ontplooiing en benutting. Doel is niemand meer langs de kant te laten staan. Burgers zijn daar in de eerste plaats zelf verantwoordelijk voor, maar om tot een volwaardige participatiemaatschappij te komen zijn ook aanpassingen nodig in de context van overheid en het bedrijfsleven (Stevens, 2008). Zo dient 'Vadertje Staat' burgers niet langer uitsluitend te beschermen en verzorgen, maar hen op actieve wijze te 'verheffen' en te 'verbinden' (zie Jehoel-Gijsbers, 2004; Schuyt, 2006; Koopmans, 2007). De argumenten voor meer participatie zijn gelegen in individueel welzijn van mensen en in collectieve baten. Zo wijzen onder andere de SER en de WRR er in hun analyses op dat een lage participatiegraad ten koste gaat van financieel-economische welvaart en sociale cohesie (SER, 2006; WRR, 2006). Het kabinet wil de arbeidsdeelname van de bevolking met een leeftijd tussen de 15 en 65 jaar structureel verhogen tot 70 procent in 2010 en 80 procent in 2040 (ministerie van SZW, 2007).

De aanleiding voor wat inmiddels het streven naar een participatiemaatschappij is gaan heten, vormen de problemen die in de jaren tachtig ontstonden met de oude, beschermende verzorgingsstaat.

Toen ontstonden grote groepen non-participanten die met een uitkering 'langs de kant werden gezet'. Dat was niet alleen erg kostbaar, maar ook kregen deze mensen de grootste moeite om aansluiting bij de samenleving te houden. In het bijzonder de WRR (1987, 1990) heeft in Nederland een lans gebroken voor participatiebevordering. Geleidelijk aan is uitgangspunt van beleid geworden dat elke volwassen persoon naar vermogen op de arbeidsmarkt participeert en financieel-economisch zelfstandig is; tegelijk is de sollicitatieplicht van alleenstaande moeders met een uitkering en van ouderen met een uitkering nog steeds een bron van discussie. Cruciale onderdelen van een participatiebevorderend beleid zijn voldoende startkwalificaties en een leven lang leren om competenties op peil te houden (SER, 2006).

Enkele Europese economen hebben de afgelopen jaren geprobeerd een systeem te vinden om de hervorming van de verzorgingsstaat beter te laten aansluiten bij de hedendaagse flexibele levenslopen van mensen. De Duitse econoom Schmid bijvoorbeeld ontwikkelde het model van de transitionele arbeidsmarkt. Volgens hem is van een echte participatiemaatschappij pas sprake als mensen daadwerkelijk naar wens en behoefte kunnen meedoen (zie o.a. Schmid en Gazier, 2002). Dit houdt in dat burgers in hun participatie niet alleen geactiveerd, maar ook ondersteund worden. Collectieve belemmeringen vanuit het oude 'beschermingsbeleid' zouden moeten worden opgeheven en vervangen door meer individuele arrangementen; alleen dan kunnen mensen zelf kiezen hoe ze hun participatie willen invullen. De levensloopregeling was als beleidsmaatregel op deze denkwijze gebaseerd (Koopmans, 2007). Vanuit ditzelfde denken hebben overheden en ook het bedrijfsleven een taak om burgers te steunen in het onderhouden van hun competenties.

De Gier (2007) spreekt in dit verband van een *investerende verzorgingsstaat* waarin investeren in *human capital* centraal staat – in plaats van herverdelen. In tegenstelling tot een overheid die inkomen garandeert of bestaande arbeidsposities beschermt, kan een overheid ook investeren in *employability* van mensen opdat ze altijd werk zullen kunnen vinden. In een investerende verzorgingsstaat zou participatie een flexibeler karakter krijgen – mensen maken vaker transitie op de arbeidsmarkt – en tegelijk duurzamer zijn omdat langdurige uitval wordt tegengegaan.

Analoog aan de idee van *employability* spreken Kuperus en Meijs (2007, gebaseerd op Meijs en Delleman, 2006) met betrekking tot vrijwillige inzet over *volunteerability*. Ze omschrijven dit als het investeren in de bereidheid, geschiktheid en beschikbaarheid van burgers om vrijwilligerswerk te doen. Bij mantelzorg zou gesproken kunnen worden van de *care ability* van burgers. De Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) tracht bijvoorbeeld te bevorderen dat zorgbehoevenden meer steun vinden in hun directe omgeving en minder beroep zullen doen op professionele hulp. Door ondersteuning via onder andere verlofregelingen en respijtzorg kunnen overheid en werkgevers deze vormen van participatie faciliteren.

In het algemeen wordt de overgang van een overheid die beschermt naar een overheid die burgers zowel op hun rechten als plichten aanspreekt, als een goede, onvermijdelijke ontwikkeling beoordeeld (zie o.a. Engelen et al., 2007). De wijze waarop de overheid in het verleden vormgaf aan bescherming van inkomen en welzijn, bleek voor veel mensen negatief uit te pakken, zowel individueel als collectief. De pogingen om een participatiemaatschappij beleidsmatig vorm te geven, moeten dan ook in dit licht worden gezien: als pogingen om rechten en plichten dicht bij elkaar te brengen, om zelfstandigheid en eigen verantwoordelijkheid te bevorderen, om de draagkracht en veerkracht van de samenleving te vergroten.

Arrangementen om een participatiemaatschappij te realiseren zijn van cruciaal belang, en volgens diverse critici ontbreekt het daar vooralsnog aan. De overheid lijkt de wens om te komen tot een participatiemaatschappij voornamelijk uit te werken in een oproep tot meer participatie. De impliciete veronderstelling lijkt te zijn dat de bereidheid van burgers om zich in te zetten het probleem is. Maar misschien ligt het probleem wel meer in hun geschiktheid of hun beschikbaarheid.

De vraag wat mensen willen en kunnen wordt te weinig gesteld, zo is de kritiek (zie o.a. Engbersen en Winsemius, 2007; Edzes et al., 2007). De verwachting dat burgers op basis van louter argumenten vanuit het collectief nut overgaan tot meer betaalde arbeid, meer vrijwillige inzet en meer mantelzorg, zou ongegrond zijn. Vrouwen zullen bijvoorbeeld hun werkweek niet uitbreiden omdat dit goed is voor de economie, maar omdat ze hier persoonlijk belang bij hebben. Hun individuele kosten-batenafweging is van doorslaggevende invloed

(zie o.a. Portegijs et al., 2006). Ook is het onwaarschijnlijk dat grote groepen mensen vrijwilliger of mantelzorgers worden uit enkel het pleidooi voor een meer zorgzame samenleving in de Wmo, zeker als ze tegelijk worden uitgenodigd om meer te gaan werken. De achterliggende gedachten van deze twee beleidslijnen lijken op sommige punten tegenstrijdig en burgers kunnen het eigenlijk nooit goed doen (Morée, 2005; Dekker et al., 2008).

Een tweede punt van kritiek is dat het participatiestreven voorbij lijkt te gaan aan het feit dat niet alle burgers de vrije hand hebben in de manieren waarop ze participeren. Hun keuzes worden belemmerd door persoonlijke kenmerken en structurele ontwikkelingen (zie o.a. Komter et al., 2000). *Employability*, *volunteerability* en *care ability* zijn daarom geen gegeven. In de oude verzorgingsstaat werden groepen die door beperkte vaardigheden of mogelijkheden moeite hadden hun deelname aan de samenleving vorm te geven, in de luwte gehouden. Ondersteuning had sterk het karakter van financiële compensatie, waardoor participatie hen in de praktijk vrijwel geheel onmogelijk werd gemaakt en mensen buitengesloten konden raken. Door collectieve arrangementen te versoberen of af te stoten en meer nadruk te leggen op eigen verantwoordelijkheid, probeert de overheid mensen tot meer actieve deelname te verleiden. Verdiensten, werkprestatie en productiviteit vormen de kernwaarden van de te bereiken participatiemaatschappij. Daarin schuilt echter het gevaar dat de norm van participatie een individueel risico wordt, waarvan vooral kwetsbare burgers de negatieve gevolgen zullen ondervinden. Zij kunnen de risico's immers moeilijk afkopen. De voordelen van een participatiemaatschappij zouden dan ook vooral bij hoogopgeleide kenniswerkers liggen (De Gier, 2007; Koopmans, 2007).

In het komende hoofdstuk wordt gekeken hoe het met het participatiepotentieel in Nederland is gesteld. Op welke wijze nemen Nederlanders thans deel aan arbeid, vrijwillige inzet en mantelzorg? Waar zitten daar kansen en knelpunten in het bevorderen van zowel de individuele als de collectieve baten van participatie?

3 Participatie in cijfers

Van het overheidsbeleid rond participatie gaat een, impliciete dan wel expliciete, veronderstelling uit dat Nederland een groot onbenut potentieel heeft op het gebied van betaalde arbeid, vrijwillige inzet en mantelzorg. Voor een duurzaam welvarende en stabiele samenleving moet dit potentieel zo veel mogelijk gemobiliseerd worden (zie Commissie Arbeidsparticipatie, 2008). Dit hoofdstuk maakt kort de stand van zaken op voor deze drie domeinen. De beoordeling van deze cijfers vanuit verschillende doelgroepen en perspectieven zal in de hoofdstukken 4 en 5 aan de orde komen.

3.1 Arbeid

3.1.1 Arbeidsdeelname en arbeidsuren

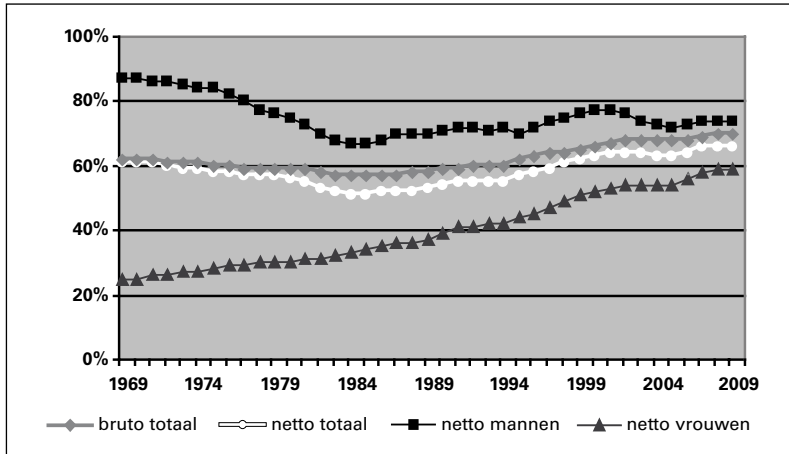
Het Centraal Bureau voor de Statistiek gebruikt als definitie van arbeidsparticipatie het percentage van de bevolking met een leeftijd tussen de 15 en 65 jaar dat betaald werk verricht voor tenminste twaalf uur per week of hier actief naar op zoek is. De bevolking van 15 tot 65 jaar wordt derhalve door het CBS beschouwd als de potentiële beroepsbevolking. Er zijn echter ook mensen ouder dan 65 jaar actief op de arbeidsmarkt of actief op zoek naar werk. Hoewel hun aantal nog gering is – in 2007 ligt de netto participatie van 65-plussers op 2,5 procent - lijkt het met oog op de vergrijzing zinvol ook in de definities van participatie met hen rekening te gaan houden.¹ In andere landen is dit al gebruikelijk.

Waar de arbeidsparticipatie dus zowel werkenden als werkzoekenden betreft, wordt wel onderscheid gemaakt tussen netto en bruto arbeidsparticipatie: netto verwijst naar degenen die werken, bruto naar degenen die werken plus degenen die werk zoeken.

1

Bron: <http://statline.cbs.nl>, arbeidsdeelname, dec. 2008.

Figuur 1: De arbeidsparticipatie van mannen, vrouwen en de totale beroepsbevolking 1969-2009



Bron: CPB/CBS

De bevolking van 15 tot 65 jaar in Nederland is tussen het einde van de jaren tachtig en de eerste jaren van de eenentwintigste eeuw gegroeid van 10 miljoen naar ongeveer 11 miljoen mensen.² De verwachting is dat deze omvang tot rond 2025 min of meer constant blijft, om daarna geleidelijk te gaan afnemen. In 2008 kunnen 7,7 miljoen personen tussen de 15 en 65 jaar tot de feitelijke beroepsbevolking gerekend worden, omdat ze minimaal twaalf uur per week werken of daarnaar streven. Hiermee ligt de bruto arbeidsparticipatie op 70 procent. Worden de ruim 300.000 werklozen weggelaten en alleen de werkzame personen meegerekend, dan komt de netto arbeidsparticipatie in Nederland op 67 procent.³

Zoals figuur 1 illustreert, vertoont de arbeidsparticipatie in Nederland sinds 1984 een stijgende lijn. Halverwege de jaren tachtig had slechts de helft van de Nederlanders van 15 tot 65 een betaalde baan en was de arbeidsparticipatie onder mannen teruggelopen tot 67 procent. Sindsdien is de participatie van mannen weer licht gaan stijgen – zij het lang niet tot het niveau van begin jaren zeventig. De totale stijging komt vooral doordat vrouwen meer zijn gaan werken, een gestage

² Bron: <http://statline.cbs.nl>, bevolking kerncijfers, dec. 2008
³ Bron: <http://statline.cbs.nl>, arbeidsdeelname, dec. 2008

trend van nog geen derde in het begin van de jaren zeventig tot bijna 60 procent in 2008.

Hoewel vrouwen hard op weg zijn naar een arbeidsparticipatie overeenkomstig met die van mannen, verschillen mannen en vrouwen nog sterk in het aantal uren dat ze werken. Vrijwel alle werkende mannen hebben een fulltime baan, terwijl vrouwen gemiddeld niet boven de 25 uur per week uitkomen. Vrouwen die in deeltijd werken, vinden we niet alleen in jonge gezinnen, maar ook vrouwen zonder kinderen of van wie de kinderen al ouder zijn, kiezen doorgaans voor werken in deeltijd. Hoger opgeleide vrouwen maken iets meer uren, maar een volledige baan is onder hen eveneens zeldzaam (Portegijs en Keuzekamp, 2008).

Naar leeftijd vertoont de arbeidsparticipatie in Nederland eveneens grote verschillen. De deelname van 15- tot 25-jarigen ligt laag, zo rond de 40 procent, wat hoofdzakelijk veroorzaakt wordt door het feit dat de meesten onderwijs volgen. Dit laatste heeft de afgelopen veertig jaar een hoge vlucht genomen. Aan het eind van de jaren zestig volgden 600.000 mensen binnen de beroepsbevolking een voltijdopleiding. In 2008 namen 1,3 miljoen jongeren tussen de 15 en 25 jaar deel aan het onderwijs, twee derde van deze groep. Onder de totale beroepsbevolking geeft nog eens een kleine miljoen mensen aan niet te kunnen werken vanwege studie of opleiding.

In 2007 had 83 procent van de niet-schoolgaande jongeren tussen de 15 en 25 jaar 83 procent een baan. Hoewel dit percentage de afgelopen jaren gestegen is, blijft de geregistreerde werkloosheid onder jongeren met 9,5 procent ruim anderhalf keer zo hoog als onder de hele beroepsbevolking (Korvorst en Van der Mooren, 2008).

Ook ouderen kenmerken zich door een relatief lage arbeidsparticipatie ten opzichte van de rest van de beroepsbevolking. Zo had in het laatste kwartaal van 2008 46 procent van de mensen tussen de 55 en 65 jaar een betaalde baan.⁴ Door enthousiaste invoering van pensioenen en VUT lag hun arbeidsdeelname in het begin van de jaren negentig op 30 procent. Nadien is dit weer toegenomen, maar vooral onder mannen zet tegen hun zestigste nog steeds een scherpe daling van de arbeidsparticipatie in. Niet alleen zelfgekozen uittreding is

hiervan de oorzaak. Ouderen die werkloos raken, vinden vaak moeilijk weer een nieuwe baan (De Boer, 2006; Sap en Schippers, 2008).

Prognoses van het CWI en ramingen die het CPB voor de commissie-Bakker heeft gemaakt, geven aan dat de (bruto) arbeidsparticipatie de komende jaren nog kan toenemen. Redenen hiervoor zijn de activering van werklozen, een verdere toename van vrouwen op de arbeidsmarkt en het terugdringen van vroegtijdige uitstreding (Euwals et al., 2007; CWI, 2008; Commissie Arbeidsparticipatie, 2008). Als gevolg van de vergrijzing is er op de middellange termijn echter sprake van een daling. Zo neemt het aantal 25- tot 44-jarigen in de bevolking al sinds 1999 af, terwijl het aantal 55-plussers groeit. De verwachte stijging van de arbeidsparticipatie zal dit slechts ten dele kunnen compenseren (Van Vuuren en Euwals, 2006).

3.1.2 Onbenut arbeidspotentieel

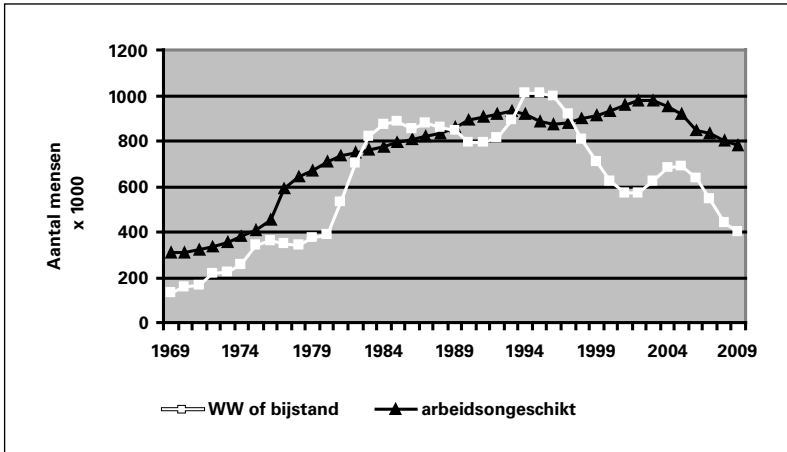
In Nederland zijn momenteel ongeveer drie miljoen mensen tussen de 15 en 65 jaar die geen baan hebben voor minimaal twaalf uur per week en ook geen voltijdonderwijs volgen. Zij worden aangeduid als het onbenut participatiepotentieel inzake betaalde arbeid. In de eerste plaats betreft dit werklozen die een WW- of bijstandsuitkering ontvangen. In het derde kwartaal van 2008 stonden bij het CWI 409.000 mensen als niet-werkende werkzoekende geregistreerd. Volgens cijfers van het CBS waren in deze periode gemiddeld 276.000 mensen werkloos, in totaal 3,6 procent van de beroepsbevolking. Deze verschillen hebben te maken met de gehanteerde definities van werkloosheid.⁵

Vanaf het eind van de jaren zestig is het aantal mensen met een WW- of bijstandsuitkering sterk toegenomen tot één miljoen in 1996. Dankzij ingrepen in de verzorgingsstaat en dankzij een gunstige financieel-economische ontwikkeling vertoont dit aantal sindsdien een dalende lijn. Vanwege de verslechterende economie en de financiële crisis wordt voor 2009 weer een stijging verwacht, maar dit is thans in de cijfers nog niet terug te vinden (Beckers et al., 2008).

5

Het CBS rekent naar alle personen die geen baan voor minimaal twaalf uur per week hebben, maar hier wel naar op zoek zijn tot de werkloze beroepsbevolking. Het CWI baseert zich op de eigen administratie van niet-werkende werkzoekenden. Deze cijfers overlappen elkaar gedeeltelijk (Van den Elshout, Jacobi en Van der Valk, 2007).

Figuur 2: Ontwikkeling van het aantal werklozen en arbeidsongeschikten tussen 1969 en 2009



Bron: CPB/CBS

Het onbenut arbeidspotentieel wordt naast werklozen gevormd door (gedeeltelijk) arbeidsongeschikten. Lange tijd werden arbeidsongeschiktheidsregelingen ook ingezet om werkloosheid te verdoezelen; voor sociale partners en voor de overheid was dit interessant en voor de betrokkenen zelf leek een arbeidsongeschiktheidsuitkering aantrekkelijker dan een WW-uitkering. Mede hierdoor is het aantal arbeidsongeschikten sinds het begin van de jaren zeventig gestaag toegenomen tot bijna een miljoen uitkeringsgerechtigden aan het begin van deze eeuw. Dit bleek erg kostbaar voor de samenleving als geheel en een soort gouden kooi voor de betrokkenen zelf: een fijne regeling waar je nooit meer uit kwam. Sinds het begin van de jaren negentig is geleidelijk gewerkt aan verandering van de regels, waardoor de stijgende trend is gekeerd en een voorzichtige daling is ingezet naar ongeveer 800.000 personen in 2008. Uitzondering op deze trendwijziging vormen mensen die al op jonge leeftijd arbeidsongeschikt raken en een Wajong-uitkering krijgen. De afgelopen jaren is de instroom in deze regeling sterk toegenomen, en voor de toekomst wordt bij ongewijzigd beleid een verdubbeling verwacht tot 300.000 personen. Omdat de meeste Wajong'ers nooit uit de uitkering geraken, is deze situatie des te zorgelijk (Suijker, 2007; SER, 2007; Inspectie Werk en Inkomen, 2007).

Tot slot bestaat het onbenut arbeidspotentieel van mensen tussen de 15 en 65 jaar uit een groep van ongeveer twee miljoen mensen met een baan van minder dan twaalf uur per week en zogenaamde 'nuggers', niet-uitkeringsgerechtigde niet-werkenden. Vrouwen en jongeren die in een gezinssituatie verkeren waar anderen de kost verdienen, zijn hierin oververtegenwoordigd (RWI, 2005).

Aangenomen kan worden dat een groot deel van het onbenut arbeidspotentieel in beginsel wel in staat is om (meer) te werken, zij het misschien onder bepaalde voorwaarden. Onderzoek toont aan dat velen inderdaad graag aan de slag zouden gaan, zowel uit de wens om meer inkomen te vergaren als uit de behoefte aan 'meedoen'. Toch is slechts een deel van hen actief op zoek naar werk. Onder de ontvangers van een WW-uitkering streeft ongeveer driekwart naar een baan en binnen de andere groepen is dit slechts een minderheid. Van de bijstandsgerechtigden houdt één op de vijf zich bezig met het zoeken naar werk en onder de nuggers en mensen met een deeltijdbaan van minder dan twaalf uur per week gaat het om één op de acht (RWI, 2007; Hersevoort et al., 2007).

Dat de meerderheid van het onbenut arbeidspotentieel in de praktijk geen baan nastreeft, heeft verschillende redenen. Velen schatten hun kansen op de arbeidsmarkt, vaak niet onterecht, laag in en zijn aangewezen op beschermde trajecten en speciale werkplekken (Jehoel-Gijsbers, 2007). Bij zowel werklozen als arbeidsongeschikten blijken de eerste zes tot twaalf maanden cruciaal te zijn voor het vinden van een nieuwe baan op de reguliere arbeidsmarkt. Mensen die langer uit het arbeidsproces zijn, gaan ritme en competenties missen. Specifiek onder bijstandsgerechtigden is het opleidingsniveau vaak laag, waardoor ze moeilijk aan het werk raken en ook snel opnieuw werkloos worden (Edzes et al., 2007; RWI, 2007).

Daarnaast spelen leeftijd en fysieke of psychische gesteldheid een rol. Met name oudere werklozen achten zichzelf niet (meer) in staat om te werken. Mensen met beperkingen moeten bovendien vaak veel moeite doen om door het woud van regelingen een aangepaste werkplek te vinden, die in de eerste plaats vaak niet beschikbaar is en waarvan in de tweede plaats het loon vaak niet opweegt tegen de uitkering (Paul, 2008). De SER (2007) spreekt hierbij van perverse prikkels.

Ook nuggers en mensen met een kleine deeltijdbaan noemen gezondheidsproblemen en ouderdom veelvuldig als verklaring voor hun lage arbeidsparticipatie. De zorg voor het gezin en het huishouden vormt een ander argument. De beschikbaarheid van kinderopvang blijkt echter een beperkte rol te spelen. Veel meer is het ontbreken van een leuke baan voor het gewenste aantal uren de reden dat men ervoor kiest niet of nauwelijks te werken. Daarbij is sprake van een grote berusting in de situatie (Te Riele, 2008). Ook is er voor veel nuggers en mensen met een kleine deeltijdbaan geen financiële noodzaak om aan de slag te gaan. Voor vrouwen met jonge kinderen weegt het extra inkomen op korte termijn niet altijd op tegen de kosten die het uitbesteden van zorg met zich meebrengt (Koopmans, 2007; Van Echelt en Hoff, 2008). De kosten van een carrièrebreek op langere termijn worden daarbij echter doorgaans niet in ogenschouw genomen (zie Roman et al., 2004; Roman et al., 2006).

3.2 Vrijwillige inzet

Vrijwillige inzet onderscheidt zich van arbeidsparticipatie door de afwezigheid van een (financiële) beloning. In de praktijk is deze definitie rekbaar, want veel activiteiten worden ook vanwege het eigen plezier verricht, terwijl sommige daarvan qua structuur en organisatievorm grote overeenkomsten vertonen met betaalde arbeid. Zo werden veel taken van beroepskrachten in zorg, welzijn en sport vroeger door vrijwilligers verricht, maar andersom zijn er ook activiteiten die vroeger door beroepskrachten werden uitgevoerd, maar nu meer door vrijwilligers (Hustinx et al., 2007).

Het vrijwilligerspotentieel in Nederland is niet eenvoudig vast te stellen, omdat, anders dan bij arbeid, vraag en aanbod niet vastomlijnd zijn. Veel Nederlanders verrichten op enig moment in hun leven vrijwilligerswerk, maar dit varieert van spontane, eenmalige acties tot vastomlijnde, structurele taken bij instellingen of verenigingen. Een momentopname laat daarom een ander beeld zien dan wanneer naar het totaal van participatie door mensen in het algemeen wordt gevraagd. In sommige onderzoeken geeft ongeveer de helft van de Nederlanders aan wel eens actief te zijn in vrijwilligerswerk (zie o.a. TNS, 2007; Van Herten, 2008). Ook studies van het Sociaal en Cultureel Planbureau laten een divers beeld zien dat schommelt tussen

de 2 miljoen en 6,5 miljoen mensen (Dekker et al., 2007). Hoewel er veel variatie is in percentages vrijwilligers, weerspreken vrijwel alle studies de indruk dat er sprake zou zijn van een absolute afname. Recente tellingen van het CBS wijzen zelfs op een lichte stijging (Bijl et al., 2007; Van Herten, 2008).

Tabel 3: Uren per week besteed aan vrijwilligerswerk (naar leeftijdscategorie)

leeftijdscategorie	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005
15-34 jaar	4,7	4,0	3,8	4,0	4,2	3,7	3,7
35-54 jaar	4,8	3,8	5,0	5,5	5,0	4,3	3,6
55-74 jaar	4,0	5,2	5,7	5,7	5,3	5,7	6,0
totaal	4,6	4,3	4,8	5,1	4,9	4,7	4,5

Bron: SCP (TBO'75-'05 / Dekker et al. 2007)

Belangrijker wellicht dan het aantal vrijwilligers is de hoeveelheid tijd die mensen met deze vorm van participatie bezig zijn. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt naar leeftijd of naar levensfase en gezinssituatie. Alle Nederlanders vanaf 15 jaar besteedden in 2005 gemiddeld ruim een uur per week aan onbetaald werk. In het begin van de jaren negentig lag dit nog op anderhalf uur.

De tijd die actieve vrijwilligers aan deze vorm van participatie besteden, ligt al decennia lang op gemiddeld vier tot vijf uur per week (Kuperus en Meijs, 2007). Uitgaande van een minimumaantal van 25 procent van de Nederlanders dat structureel vrijwilligerswerk doet, betekent dit dat er in 2005 725,4 miljoen uur vrijwilligerswerk gedaan werd. Dat is even veel als 421.000 voltijdbanen (Dekker et al., 2007). Tabel 3 geeft aan dat het aantal uren dat vrijwilligers maken na een piek aan het begin van de jaren negentig licht afneemt, met name onder de categorie mensen van 35 tot 55 jaar. Oudere vrijwilligers zijn juist steeds meer tijd aan deze vorm van participatie gaan besteden.

Hoewel mensen in de hoogste regionen van de arbeidsmarkt het meest aangeven wel eens vrijwilligerswerk te doen, conflicteert betaald werk in lichte mate met onbetaald werk. Werkenden zijn minder tijd met vrijwilligerswerk in de weer dan groepen zonder baan, zoals huisvrouwen, gepensioneerden en werklozen (Breedveld et al., 2006; Dekker et al., 2007). Het aantal uren dat mensen aan betaald werk of

onderwijs besteden, blijkt van weinig invloed. Werkenden beginnen vooral minder snel aan een taak als vrijwilliger, zeker wanneer dit vaste activiteiten voor een langere periode betreft (zie tabel 4).

Tabel 4: Vrijwilligerswerk in 2005 (naar werkzaamheid)

werkzaamheid	tijd aan onbetaald werk in uren per week	tijd besteed door vrijwilligers in uren per week	percentage dat vrijwilligerswerk verricht
studerend of schoolgaand	0,6	4,1	26
werkend	0,7	3,5	35
huisvrouw	1,3	3,7	53
werkloos of arbeidsongeschikt	2,1	7,1	44
gepensioneerd	3,2	6,5	51
totaal	1,0	4,2	37

Bron: SCP/TBO 2005; ongewogen data

In het algemeen is er binnen intensief onbetaald werk sprake van een verschuiving naar 'inactieven'. Structurele vrijwillige inzet wordt 'opgeschort' naar een levensfase of situatie waarin mensen over meer tijd beschikken. Zo is onder werkende ouders met jonge kinderen de deelname aan onbetaald werk het hoogst, maar leveren ze in uren de laagste bijdrage. Enkele decennia geleden waren ze nog het actiefst (Devilee, 2005; Portegijs et al., 2006; Van Herten, 2008). Uit de recentste tijdsbestedingsonderzoeken blijkt dat ook onder ouderen de tijd die ze gemiddeld aan vrijwilligerswerk kwijt zijn de afgelopen jaren gedaald is, van twee uur in 2000 naar 1,8 uur in 2005. Dit zou samenhangen met een toename van andere verplichtingen, zoals arbeid en zorg voor kleinkinderen (Penninx, 2008) – tenminste als we de zorg voor kleinkinderen niet tot het onbetaald werk rekenen.

Er kan kortom geconcludeerd worden dat het aantal vrijwilligers in Nederland relatief stabiel is of zelfs toeneemt. Onder invloed van de stijging van de arbeidsparticipatie en trends als individualisering lijkt echter de frequentie van vrijwillige inzet langzaam te verminderen.

3.3 Mantelzorg

Mantelzorg betreft alle hulp die wordt gegeven aan iemand in het eigen sociale netwerk met een – soms tijdelijke – lichamelijke of een verstandelijke beperking. Anders dan bij betaalde en onbetaalde arbeid wordt mantelzorg niet in georganiseerd verband verleend, maar binnen het eigen sociale netwerk, meestal binnen familierelaties. Er is pas sprake van mantelzorg bij zorgtaken die verder gaan dan de gebruikelijke in het gezin. Volgens de formele definitie is er sprake van mantelzorg als mensen structureel minimaal acht uur per week of een periode van minimaal drie maanden hulp verlenen, al hanteert de Wmo een iets ruimere omschrijving (ministerie van VWS, 2001). Mantelzorg wordt bijna altijd verleend naast of in combinatie met een bepaalde mate van professionele zorg. Volgens het Expertisecentrum Mantelzorg nemen mantelzorgers echter driekwart van de care in de Nederlandse gezondheidszorg voor hun rekening (Schreuder Goedheijt et al., 2006).

Tabel 5: Mantelzorgers van 18 jaar of ouder in 2001 (naar duur en intensiteit van de hulp)

	populatie (x 1000)
< 3 maanden en < 8 uur per week	1.400
< 3 maanden en > 8 uur per week	300
> 3 maanden en < 8 uur per week	1.300
> 3 maanden en > 8 uur per week	750
totaal	3.750

Bron: SCP (Mantelzorg 2001)

Door de verschillende gradaties van mantelzorg, waarbij voornamelijk de hoeveelheid uren per week of de lengte van de zorg uiteenlopen, is de omvang van de groep zorgverleners en zorgontvangers niet eenduidig. Op basis van een grootschalig onderzoek in 2001 berekende het SCP dat jaarlijks in totaal ruim 3,7 miljoen Nederlanders – 30 procent van de volwassen bevolking – ondersteuning geven aan familieleden of goede bekenden met gezondheidsproblemen. Mantelzorg is dus een vorm van participatie waarmee veel mensen in aanraking komen. Voor 1,4 miljoen mensen gaat het om relatief kortdurende, vaak

eenmalige zorgtaken. 750.000 mensen – 6 procent van de volwassen bevolking – geven intensieve zorg, dat wil zeggen meer dan acht uur per week gedurende meer dan drie maanden (De Boer et al. 2003). Deze cijfers fluctueren enigszins in de tijd, maar er lijkt geen trendmatige toe- of afname te zijn.

De meeste mantelzorgers zijn huisgenoten of partners van de hulpbehoevenden. Ook gaat het vaker om vrouwen dan mannen – zestig om veertig procent; de meeste mantelzorgers zijn tussen de 35 en 55 jaar oud (Timmermans, 2003). De vergrijzing zal het aantal zorgverleners de komende jaren doen stijgen, waarbij ook de gemiddelde leeftijd van de zorgverleners hoger komt te liggen (Bijl et al., 2007; De Boer en Timmermans, 2007).

Het aantal mensen dat mantelzorg ontvangt is in vergelijking met het aantal zorgverleners relatief laag. Volgens het SCP ging het in 2006 om 370.000 mensen en zullen hier tot 2020 ongeveer 50.000 mensen bijkomen. Aangezien sociale netwerken steeds diverser worden, kunnen toekomstige zorgvragenden in principe terugvallen op meerdere zorgverleners. Bekend is echter dat niet iedereen die behoefte heeft aan hulp het potentieel binnen het eigen netwerk hiervoor inzet. Met name onder de jongste generaties ouderen blijkt een voorkeur voor professionele zorg te bestaan (Van Doorne-Huiskes et al., 2002).

Zorgbehoevenden lijken niet een bewuste keuze te maken voor mantelzorg. Mantelzorg is meer iets dat mensen overkomt. Zowel zorgverleners als zorgontvangers rollen erin zodra er een hulpvraag ontstaat (Van der Lyke, 2000; Palmboom en Pols, 2008). De bereidheid tot het verlenen van mantelzorg is over het algemeen hoog; met name in gezinsverband beschouwen mensen het als vanzelfsprekend. Het helpen van naasten maakt ook gelukkig en zorgt voor zogenaamd 'weerkaatsplezier', zo blijkt uit onderzoek. Hierbij speelt de norm van wederkerigheid een grote rol; mensen doen graag iets voor een ander en halen hier zelf voldoening uit (Van den Berg, 2005; Tonkens et al., 2008).

De meeste hulp beperkt zich tot huishoudelijk werk en ondersteuning, maar mantelzorg kan veel tijd en inspanning kosten. Wat begint als enkele hand- en spandiensten, kan zich ontwikkelen tot zware verzorgende taken. Timmermans et al. (2005) spreken hierbij van de mantelval. In een onderzoek waarin de ondervraagde mantelzorgers zeggen

gemiddeld achttien uur per week zorg verlenen aan gezinsleden, blijkt die zorg wel dag en nacht door te gaan. (De Boer et al., 2003; De Boer en Timmermans, 2007; Van Doorne-Huiskes et al., 2002). Hierbij wordt gesproken van spilzorgers zonder wie het bestaan van de zorgontvanger zou instorten (Tonkens et. al, 2008).

Er zijn ook factoren die de mate waarin mensen in staat zijn mantelzorg te verlenen beperken. In de eerste plaats is dat de afstand tot de zorgbehoevende. Zo neemt vanaf vijf kilometer in woonafstand tussen verwanten de kans op hulp af. Moeders overbruggen de grootste afstanden, evenals mantelzorgers die ondersteuning bieden bij fysieke belemmeringen. Van de mensen met een structurele beperking blijkt 60 procent familie op fietsafstand in de buurt te hebben wonen. De verwachting is echter dat dit minder zal worden, omdat enerzijds sociale netwerken geografisch meer verspreid raken en anderzijds het aantal kinderen per gezin afneemt (Dautzenberg, 2000; De Boer, 2005; Van der Meer en Mulder, 2007).

Ook heeft betaald werk invloed op het geven van mantelzorg. Daarbij is niet zozeer de omvang van de baan richtinggevend – voltijds zorgen evenveel als deeltijds – maar het wel of niet hebben van een baan. Werkenden zijn minder vaak mantelzorgers, los van het aantal uren dat ze werken. Voor vrouwen met jonge kinderen is dit effect het sterkst (Van den Berg, 2005; Dautzenberg, 2000; Dekker et al., 2008; Van der Meer en Mulder, 2007).

In 2003 had ruim de helft van het aantal mantelzorgers een betaalde baan. Volgens het Expertisecentrum Mantelzorg betekent dit dat 12 procent van de werkende beroepsbevolking tevens mantelzorgers is. Van de werkende vrouwen is dit 14 procent (Morée en Visser, 2007). Samen verlenen de werkende mantelzorgers bijna een half miljoen arbeidsjaren aan hulp. Gezien de stijging van de arbeidsparticipatie is de voorspelling dat dit in 2015 tot meer dan 600.000 zal zijn gegroeid (De Boer en Timmermans, 2007). Tegelijkertijd gaf in 2003 bijna een vijfde van de mantelzorgers aan minder te werken dan zij wensen. Van de mantelzorgers wordt 8 procent in hun arbeidssituatie dusdanig belemmerd dat ze helemaal niet werken (De Boer et al., 2003). Mantelzorg heeft dus ook invloed op betaald werk. Zowel mantelzorgers die veel taken combineren als diegenen die langdurig en intensief voor een naaste zorgen, lopen een risico op

overbelasting, waarbij hun eigen functioneren onder druk komt te staan (Dautzenberg, 2000; Van Doorne-Huiskes et al., 2002). Het feit dat een kwart van de mantelzorgers zelf ook gezondheidsproblemen heeft, hangt hier mede mee samen. Veel zorgverleners in Nederland ervaren hun taken als beperkend. Van hen voelen 200.000 mantelzorgers, – 7 procent van het totaal, – zich echt overbelast (De Boer en Timmermans, 2007).

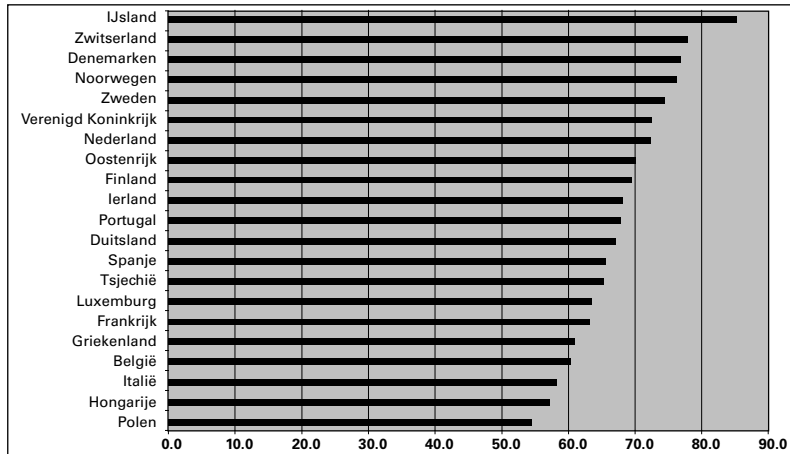
Om het verlenen van mantelzorg te vergemakkelijken, bestaan er enkele ondersteunende arrangementen, zoals zogenaamde respijtzorg waarbij vrijwilligers tijdelijk de zorgtaken overnemen. Ook zijn er verschillende combinaties met professionele zorg mogelijk. Uit onderzoek blijkt dat de manieren waarop mantelzorgers met deze mogelijkheden omgaan afhankelijk zijn van hun persoonlijke situatie. Om optimaal van alle faciliteiten gebruik te maken, zijn zogenaamde bureaucratische competenties nodig die een haast professionele kennis van de zorg en regelgeving inhouden. Onbekendheid met en ondoorgrondelijkheid van respijtzorg of bijzonder verlof zijn redenen waardoor nog relatief weinig mantelzorgers hiervan gebruikmaken (Luijkx en Van den Akker, 2004). Maar ook de norm van zelfzorg, met name in familieverband, heeft invloed. De idee dat men zelf behoort te zorgen, kan ook leiden tot fricties met professionals (Tonkens et al., 2008; Palmboom en Pols, 2008).

3.4 Internationale vergelijking

Een maatstaf om de deelname aan betaald en onbetaald werk en mantelzorg in Nederland te beoordelen is de vergelijking met andere landen, specifiek binnen de Europese Unie. Veel politici en beleidsmakers, maar ook onderzoekers maken hier in hun visie op participatie gebruik van.

De meeste internationale vergelijkingen concentreren zich op betaald werk. Wat betreft de arbeidsdeelname staat Nederland aan de Europese top. Het aantal werkzame mannen is op gelijke hoogte met koplopers als Denemarken en Noorwegen. Ook in de participatie van ouderen op de arbeidsmarkt zitten we inmiddels boven het EU-gemiddelde. Daarnaast is de Nederlandse werkloosheid in 2008 het laagst van heel Europa.

Figuur 3: Werkzame beroepsbevolking in Europa in 2006 (in procenten)



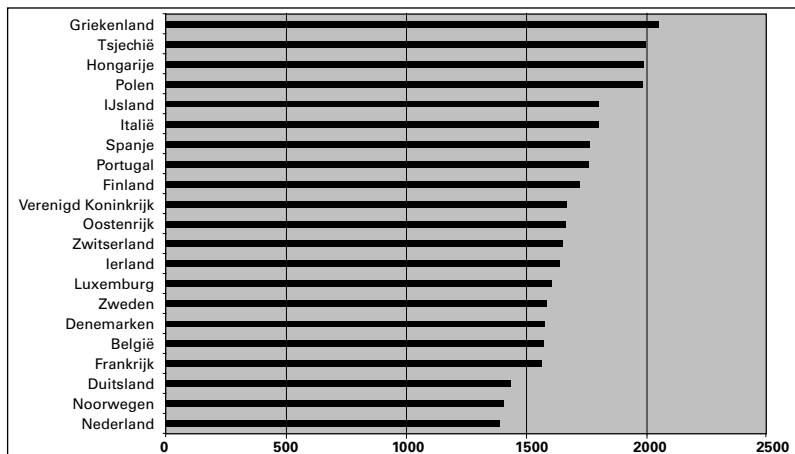
Bron: OECD

Noot: In deze figuur worden ook deeltijdbanen <12 uur meegeteld, waardoor de arbeidsdeelname in Nederland in deze grafiek hoger is dan het percentage aangegeven in figuur 1.

Toch werkt men in Nederland beduidend minder dan in de Scandinavische voorbeeldlanden. Zo neemt in IJsland 84 procent van de vrouwen en 91 procent van de mannen deel aan de arbeidsmarkt (Theeuwes, 2008). Ook blijven ouderen in Zweden, Denemarken en Groot-Brittannië nauwelijks achter bij de rest van de beroepsbevolking en is het in deze landen veel gebruikelijker dat mensen na hun 65e doorwerken. Bovendien scoort Nederland wat betreft het aantal mensen dat vanwege arbeidsongeschiktheid niet werkt, binnen Europa het hoogst (Euwals et al., 2006).

Het grootste verschil tussen Nederland en de ons omringende landen betreft het aantal uren dat mensen werken. Cijfers van het OECD, afgebeeld in figuur 4, laten zien dat de gemiddelde Nederlandse arbeidskracht 1391 uur per jaar werkt, verreweg het minst van de arbeidskrachten in heel Europa. Opvallend is dat alle West-Europese landen lager scoren dan zowel de Scandinavische landen als Zuid-Europese landen. Grieken werken zelfs ruim 700 uur meer dan Nederlanders (OECD, 2007).

Figuur 4: Gemiddeld totaal aantal uren dat werknemers in 2006 in Europa aan arbeid besteedden



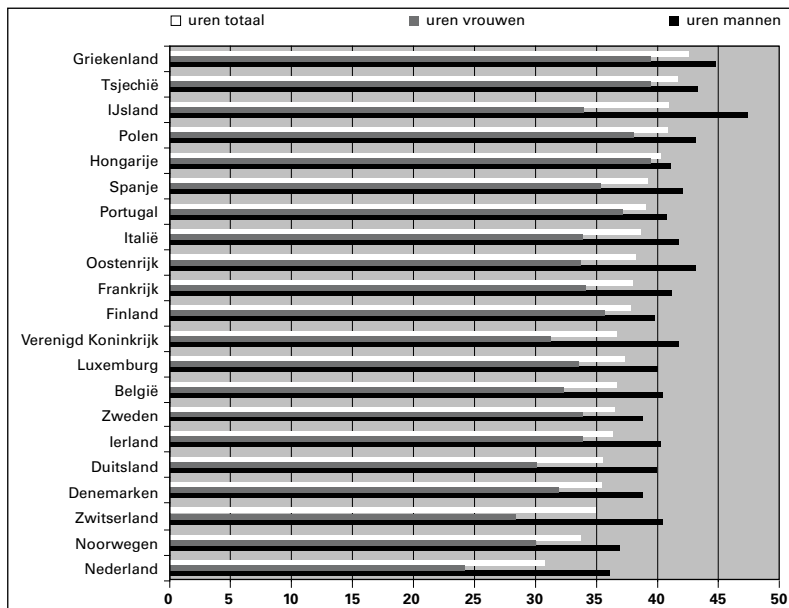
Bron: OECD

Hoewel in heel Europa vrouwen minder uren werken dan mannen, zoals te zien is in figuur 6, neemt de deeltijdbaan in Nederland een uitzonderlijke vorm aan. Inmiddels is duidelijk dat het geen tijdelijke fase vormt in de stijgende arbeidsdeelname van vrouwen, maar een structureel verschijnsel dat zich niet alleen onder jonge moeders voordoet (Bosch et al., 2008; Portegijs en Keuzenkamp, 2008). Overigens hebben ook Nederlandse mannen een gemiddeld kortere werkweek dan hun Europese collega's. In voorbeeldlanden Zweden en Finland werken vrouwen gemiddeld tien uur meer dan in Nederland en in IJsland geldt dit ook voor de mannen.

Voor onbetaald werk en mantelzorg is de internationale vergelijking moeilijker te maken, omdat veel landen deze vormen van participatie niet systematisch meten en indien ze dit wel doen, ze er verschillende methoden op na houden. Hierdoor zijn goed vergelijkbare, recente gegevens niet beschikbaar en bestaan er grote discrepanties tussen de overzichten. Wel is er voor Europa een algemeen beeld te schetsen. Zo wordt er in Mediterrane landen en het voormalige Oostblok relatief weinig gedaan aan het soort georganiseerd vrijwilligerswerk zoals wij dat kennen. De Scandinavische landen, het Verenigd Koninkrijk en Nederland scoren in de meeste onderzoeken het hoogst op het

aantal vrijwilligers. Hier is dan ook een relatief grote non-profitsector die mensen aan zich bindt, waar in Zuid- en Oost-Europa religieuze organisaties en verenigingen een belangrijker rol spelen. In Nederland bestaat van oudsher een sterk middenveld waarin veel mensen in georganiseerd verband actief zijn. Van het totaal aantal fte's in de non-profitsector bestond enige jaren geleden bijna een derde uit vrijwilligers. In Frankrijk en Finland maakt onbetaalde arbeid de helft van de sector uit, maar deze is beduidend kleiner dan in Nederland (Dekker en Burger, 2001; Salomon et al., 2003).

Figuur 5: Gemiddeld aantal uren dat werknemers in 2006 in Europa per week werkten



Bron: OECD

Wat betreft mantelzorg is het beeld nog diffuser, omdat in veel landen geen gegevens voorhanden zijn. Wel is bekend dat familie in de meeste delen van Europa een belangrijke rol speelt in de zorgbehoefte van zieken en ouderen. Vrouwen hebben hier over het algemeen het grootste aandeel in, en net zoals in Nederland is de grootste groep tussen de 45 en 55 jaar oud. In Zuid-Europese landen lijkt men relatief veel en ook dikwijls intensieve mantelzorg te geven, waar

in Zweden, Noorwegen en het Verenigd Koninkrijk de formele zorg een belangrijk aandeel heeft (Döher en Kofahl, 2005). Ook bevestigen de beschikbare internationale vergelijkingen het negatieve verband tussen intensieve zorg en intensieve arbeidsdeelname. Mantelzorgers met veeleisende banen voelen vaak een grote druk, die zich in zowel psychische als lichamelijke klachten kan uiten. De Scandinavische landen bewijzen echter dat mantelzorg ook goed kan samengaan met een hoge arbeidsparticipatie door ondersteunende arrangementen en samenwerking met professionele zorg (Kremer, 2000, Döher et al., 2006; WRR, 2006).

3.5 Combinaties

Wanneer de drie vormen van participatie in samenhang worden bekeken, komen met name culturele patronen in zorg en het effect van de Europese verzorgingsstaten op participatie naar voren. In de Scandinavische landen is altijd ingezet op een hoge arbeidsparticipatie, waarbij de staat arrangementen bood om zorgtaken uit handen te nemen. In Zuid- en Oost-Europese landen ontbreken deze structuren en is nog een traditioneel patroon zichtbaar met grote nadruk op zelfredzaamheid van familie en de civil society. Burgers werken hierdoor ofwel niet ofwel fulltime, ook vrouwen, en er wordt veel mantelzorg gegeven. Het Nederlandse beleid zit hier tussenin door aan de ene kant de nadruk te leggen op arbeidsdeelname, maar anderzijds aan te zetten tot maatschappelijke participatie en zelfzorg (Koopmans, 2007). Dit heeft mede geleid tot het grote aandeel deeltijdwerk in ons land, een relatief groot vrijwilligerspotentieel en een grote bereidheid tot het verlenen van mantelzorg.

In de afgelopen decennia is het percentage Nederlanders dat werk en zorgtaken combineert gestegen van nog geen 15 procent in de jaren zeventig naar ruim 40 procent in 2005. De verwachting bestaat dat dit verder toeneemt. De tijdsbestedingsonderzoeken van het SCP laten zien dat de gemiddelde Nederlander vanaf twaalf jaar in 2005 per week samen twintig uur aan de drie participatievormen besteedde, achttien uur aan betaalde arbeid en twee uur aan mantelzorg en vrijwillige inzet. Dit is inclusief scholieren en gepensioneerden. Wanneer alleen naar werkenden wordt gekeken, komt het gemiddelde op 33 uur per week, waarvan 1,2 uur aan mantelzorg en vrijwilligers-

werk (Breedveld et al., 2006). Mensen zonder werk of met een kleine baan besteden aan deze laatste twee meer tijd, maar dit staat niet in verhouding tot de arbeidsdeelname van de werkzame beroepsbevolking⁶.

De resterende uren zijn vrije tijd, maar gaan ook voor een deel op aan verplichtingen zoals het huishouden, zorgtaken in het gezin en persoonlijke verzorging. Sinds de jaren zeventig hebben met name vrouwen het steeds drukker gekregen door de toename van arbeidsparticipatie (Peters, 2000).

Ook op collectief niveau is het gewicht van betaalde en onbetaalde arbeid en mantelzorg te meten. Volgens berekeningen van het CBS verrichten Nederlanders in 2006 samen 11,6 miljard uren per jaar aan betaalde arbeid (CBS, 2007). Het SCP schat het aantal uren vrijwilligerswerk in Nederland op 0,7 miljard per jaar (Dekker et al., 2007). Het aantal uren mantelzorg is moeilijker te beoordelen. Als we zoals hierboven uitgaan van een totale tijdsbesteding van gemiddeld 20 uren per week, als daarvan twee uur wordt besteed aan onbetaald werk en mantelzorg en we nemen de 11,6 en 0,7 miljard uren aan betaald en onbetaald werk als uitgangspunt, dan resteert ongeveer 0,6 miljard uren mantelzorg per jaar. Uitgaande van tabel 5 komen we met wat schattingen wat hoger uit op misschien wel een miljard uren per jaar. De bandbreedte zou wel eens tussen die 0,6 en 1,1 miljard uren kunnen liggen.

Opgeteld besteden volwassen Nederlanders in totaal per jaar circa 13 miljard uren aan deze drie participatievormen. Dit is ongeveer 12 procent van het totale tijdsbudget van de volwassen bevolking.

De conclusie die uit deze cijfers getrokken kan worden, is de gedachte dat Nederland in vergelijking met andere landen niet gekenmerkt wordt door een zeer lage participatiegraad, terwijl tegelijkertijd duidelijk is dat er ook ruimte is voor verdere groei. Het overgrote deel van de volwassen Nederlanders heeft een betaalde baan en velen zetten zich daarnaast onbetaald in voor anderen. Ook voor de toekomst lijkt de bereidheid tot werken, het doen van vrijwilligerswerk en het

verlenen van mantelzorg gegarandeerd (Dekker et al., 2007; De Boer en Timmermans, 2007).

Dit wil niet zeggen dat de participatiemaatschappij waar de overheid heen wil, geen knelpunten kent. In de eerste plaats bestaat er een groep van mensen die niet of nauwelijks deelnemen aan de arbeidsmarkt, hoewel ze hier wel toe bereid zijn. Dit geldt in het bijzonder voor langdurig werklozen en arbeidsongeschikten. Ze doen soms wel vrijwilligerswerk, maar lijken afgesloten van andere vormen van participatie. Ondanks de omslag naar een activerende verzorgingsstaat staan ze nog steeds aan de kant.

In de tweede plaats lijken de verschillende vormen van participatie elkaar op sommige punten in de weg te zitten. Werkenden verrichten minder vrijwilligerswerk en verlenen minder vaak mantelzorg. Andersom beperkt mantelzorg relatief veel mensen in hun arbeidssituatie. Hoewel veel mensen wel bereid zijn zich zowel in betaald als in onbetaald werk in te zetten, lopen ze tegen het probleem aan dat ze niet onbeperkt voor beide beschikbaar kunnen zijn. Onbetaald werk wordt meer een activiteit van gepensioneerden en werklozen. In het volgende hoofdstuk kijken we naar dergelijke specifieke groepen.

4 Groepen die specifieke aandacht behoeven

Er zijn in Nederland verschillende groepen mensen voor wie participatie aan de samenleving niet vanzelfsprekend of zelfs onbereikbaar is. Soms ligt de oorzaak van participatieproblemen bij mensen zelf, maar soms worden mensen door oorzaken van buitenaf in hun participatie belemmerd. In weerwil van beperkte kansen kunnen mensen ook zelf besluiten niet mee te doen. Niet mee kunnen, willen of mogen doen liggen hier soms dicht bij elkaar (Schuyt, 2006).

4.1 Het onbenut participatiepotentieel

4.1.1 Ouderen

Terwijl in sommige levensfasen sprake is van een beperkte beschikbaarheid met nauwelijks mogelijkheden tot verdere uitbreiding van participatie, geldt in andere fasen juist het tegendeel. Vooral in de fase van actieve ouderdom speelt onderbenutting een rol (Bovenberg en Van den Toren, 2004). Kijken we eerst naar het betaalde werk, dan blijkt het aantal ouderen met banen mede door de afschaffing van aantrekkelijke uittredingsregels sinds het midden van de jaren negentig van de vorige eeuw substantieel te zijn toegenomen. Tegelijkertijd is er onder ouderen een aanzienlijk onbenut potentieel voor betaalde arbeid. De Commissie Arbeidsparticipatie (2008) constateert dat van de 2 miljoen mensen tussen 55 en 65 jaar in Nederland er 1,2 miljoen geen betaald werk verrichten. Velen van hen zijn met de VUT of met vervroegd pensioen of hebben een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Een relatief klein deel van deze groep, overwegend vrouwen, heeft geen of slechts een geringe geschiedenis van betaalde arbeid.

In arbeidsorganisaties bestaat in de regel weinig cultuur om ouderen uit te dagen, om hen bij de les te houden, om hen actief bij vernieuwingen te betrekken of om hen het gevoel te geven dat hun aanwezigheid gewenst is. Op dit vlak is ook nog weinig beleid ontwikkeld. Leeftijdsbewust beleid wordt nog vooral als 'ontziebeleid'

gezien. Ouderen hebben recht op extra vrije dagen of verkorting van werktijden, terwijl hun beloningen op niveau blijven of zelfs nog stijgen. Dit maakt oudere werknemers duur en versterkt de idee dat productiviteit en kosten bij hen uit de pas gaan lopen. Naast ontbrekende investeringen in activering ontbreekt ook beleid dat op nieuwe zingeving en verbreding van inzetbaarheid is gericht.

Arbeidsmarktanalisten stellen dat een van de belemmeringen wordt gevormd doordat maatschappelijke participatie van ouderen vooral als een persoonlijke keuze wordt gezien. Zij verlenen mantelzorg en doen vrijwilligerswerk, maar deelname aan dit type of andere vormen van productieve participatie wordt 'aan de beleefdheid overgelaten' (Schipper en Sap, 2007). De nadruk op vrije keuze en vrijwilligheid miskent dat de bestaande randvoorwaarden en kaders wel degelijk allerlei *incentives* impliceren: hoewel sinds het begin van deze eeuw al het nodige is gesleuteld aan de *incentives* rond arbeidsparticipatie, is het nog steeds voor veel mensen niet erg aantrekkelijk om betaald werk te blijven doen en wordt het steeds onaantrekkelijker om van werkring te veranderen naarmate de 65^{ste} verjaardag nadert.

Waar ouderen scholing volgen, heeft dit vaak een consumptief karakter. Scholing wordt gevolgd vanuit een behoefte aan ontplooiing en persoonlijke interesse, en minder om 'er iets mee te doen'. 'Er iets mee doen' hoeft overigens niet alleen begrepen te worden in termen van participatie in betaald werk. Voortdurende bijscholing kan ook een bijdrage leveren aan de zelfredzaamheid van mensen. Schippers (2002) neemt waar dat mensen die na hun vijftigste nog investeren in hun eigen menselijk kapitaal, langer zelfstandig kunnen blijven wonen.

4.1.2 Jongeren met een functiebeperking

Een andere groep waarbij in hoge en verontrustende mate sprake is van onbenut potentieel is die van jongeren met een functiebeperking. In 2005 had 26 procent van de Wajong'ers betaald werk, waarvan 17 procent in Wsw-verband (Wet sociale werkvoorziening) en 9 procent bij een reguliere werkgever (SER, 2007). Voor de toekomst wordt een sterke toename van Wajong'ers en jongeren met een functiebeperking verwacht, waarbij het aantal nagenoeg zal verdubbelen tot 300.000 in 2040. Zij lopen het risico hun hele leven langs de kant te staan. De SER concludeert ten aanzien van deze burgers dat "het

dringend gewenst is dat Wajong'ers en jongeren met functiebeperkingen kunnen participeren in een vorm van werk die past bij hun mogelijkheden en waarbij rekening gehouden wordt met hun functiebeperkingen" (SER, 2007, blz. 7). Dit brengt wel hogere kosten met zich mee vanwege intensieve reïntegratietrajecten, maar deze betalen zich op de lange termijn deels terug, omdat de uitkeringslasten lager worden. De positieve bijdrage die participatie kan leveren aan welzijn en welvaart van individuen is in deze verkenning al eerder genoemd. Deze geldt ook, of juist, voor mensen met een functiebeperking.

De lage participatiegraad van jonggehandicapten wordt gevoed door de problemen die zij hebben bij de transitie van school naar arbeid en van werk naar ander werk (SER, 2007). Na afronding van hun opleiding hebben jonggehandicapten grote moeite om een plek op de arbeidsmarkt te vinden en raken ze werk dat ze vinden vaak ook snel weer kwijt. Als werken in Wsw-verband de beste optie lijkt, krijgen jonggehandicapten te maken met lange wachttijden, die kunnen oplopen tot meerdere jaren. Dit leidt tot ontmoediging en net als bij niet-gehandicapten tot verlies aan arbeidskwaliteit. Bij een overstap tussen banen of tussen Wsw en 'gewoon' werk lopen jonggehandicapten ook tegen belemmeringen aan, bijvoorbeeld als opgebouwde zekerheden zoals sociale verzekeringen niet meegenomen kunnen worden.

4.1.3 Langdurig werklozen

De Nederlandse arbeidsmarkt kent een relatief hoge arbeidsproductiviteit. Die hoge productiviteit is terug te voeren op een combinatie van geavanceerde technologie en hooggekwalificeerde en gemotiveerde werkers. Maar dat is niet het enige. Die hoge productiviteit wordt ook bereikt door alleen de beste, de fitste, de gezondste en niet te oude werknemers toe te laten. Het bieden van inkomensbescherming is in Nederland tot in het recente verleden een belangrijker strategie geweest dan het activeren van mensen om zo veel mogelijk op eigen kracht een inkomen te verwerven. Deze strategie vatte post, zowel bij werkgevers als bij de vele instanties die beslissen over het al dan niet toekennen van uitkeringen en de duur daarvan. Zo'n cultuur werkt lang door en vormt een belemmering voor de idee van een participatiesamenleving waarin iedereen een actieve rol speelt, ook op de arbeidsmarkt.

De Commissie Arbeidsparticipatie (2008) stelt dat in de nabije toekomst het adagium 'alle hens aan dek' geen vraagstuk van keuze of prioriteit meer zal zijn, maar van financieel-economische noodzaak. De Nederlandse arbeidsmarkt heeft echter een productiviteitsdrempel die voor veel langdurig werklozen te hoog lijkt te liggen. De voorzitter van Divosa (landelijke vereniging van directeuren van sociale diensten) verwoordt dat door zich af te vragen of arbeid alleen topsport kan zijn. De slogan luidt: "Iedereen is nodig", maar de ervaringen van velen die solliciteren zijn anders, zo is zijn betoog. Te oud, wordt al snel gezegd, te lang in een uitkering, te veel beperkt in fysiek opzicht, te veel beperkt in mentaal opzicht, niet opgewassen tegen dat wat van de moderne werknemer wordt gevraagd (Thissen, 2008).

Maar het probleem ligt misschien wel niet alleen in een hoge drempel. Werkgevers lijken mensen met een 'vlekje' minder snel aan te nemen. De Gier (2007) stelt dat hier wel winst te behalen valt, omdat veel bedrijven ook moeite hebben om laag opgeleid personeel te vinden. Hier komt nog bij dat niet alle sociale diensten even hard hun best doen voor het 'granieten' bestand van langdurig werklozen. Volgens De Gier zien veel medewerkers werkherhervatting voor deze groep niet als het doel; ze controleren slechts of alles met de uitkering goed loopt. Dit beeld komt overeen met dat op andere plekken waar beleidsinspanningen om mensen over de drempel te helpen te weinig vruchten afwerpen. Inspectie Werk en Inkomen (2008) signaleert dat re-integratietrajecten langdurig uitkeringsgerechtigden slecht bereiken. Moeilijk bemiddelbaren krijgen soms zelfs geen enkele vorm van ondersteuning, omdat CWI en UWV denken dat betaald werk voor hen toch niet mogelijk zal zijn.

Waar betaald werk niet gehaald wordt, blijkt tragisch genoeg ook het lokale vrijwilligerswerk onvoldoende geëquipeerd om deze mensen op te nemen. Waarschijnlijk zullen extra faciliteiten zoals activeringscentra nodig zijn, van waaruit zij met professionele begeleiding en coaching kunnen functioneren (Den Uyl, 2007).

4.2 Takencombineerders

Waar ouderen, (jong)gehandicapten en langdurig werklozen aan het uiteinde van het participatiespectrum vertoeven waar we onderbenutting tegenkomen, daar zijn ook groepen die het relatief zwaar hebben: de takencombineerders. Dit zijn mensen die twee of meer vormen van participatie combineren. We noemen er twee: mensen die betaald werk en mantelzorg combineren en werkende ouders.

4.2.1 Werkende mantelzorgers

In de discussie over de participatiemaatschappij wordt zowel een pleidooi gehouden voor het redden van de mantelzorg als voor het redden van de mantelzorger. Kremer (2002) duidde deze dubbele boodschap als een strijd tussen Sneeuwvitjes en Assepoesters. Voor de een is mantelzorg een lust die leidt tot sociale cohesie, voor de ander is het een last met sociale ongelijkheid en onderdrukking van vrouwen.

Zoals bij alle sprookjes vormen deze beelden een vertekende weergave van de werkelijkheid. Het is nooit alleen mooi, maar soms ook zwaar. Veel mantelzorgers nemen deze taak op zich omdat ze het willen, ook al levert het weinig anders op dan dankbaarheid en een goed gevoel.

Werkende mantelzorgers vormen vanwege hun dubbele belasting een groep die binnen het participatiebevorderend beleid extra aandacht behoeft. Niet zozeer omdat werk en zorg elkaar direct bedreigen, maar omdat een combinatie van baan en zorgtaak mensen kan belemmeren in andere vormen van participatie. Sociale contacten en ontspanning in de vrije tijd lijden het meest onder deze dubbele belasting. Mantelzorg hangt negatief samen met arbeidsparticipatie, maar er is niet volledig sprake van communicerende vaten (Van Doorne-Huiskes et al., 2002; Morée, 2005).

Nederland heeft minder ondersteunende arrangementen voor mantelzorg dan de Scandinavische landen. Dit ligt met name aan het feit dat de uitbesteding van zorg hier met gemengde gevoelens wordt bezien. Nederlanders hebben een voorkeur voor zelfzorg en de overheid stimuleert dit. In de discussie over de gevolgen van vergrijzing is het

gebruik maken van professionele zorg zelfs tot een teken van slecht burgerschap bestempeld.

De Raad is van mening dat de care-ability van burgers beter gefaciliteerd kan worden dan nu gebeurt. Mantelzorgers lijken minder moeite te hebben met de eigenlijke hulp die ze verlenen dan met de zorgverantwoordelijkheid en het managen van hun taak. Ondersteuning hierbij kan gevoelens van belasting verminderen.

Voor mensen die zeer intensieve mantelzorg verlenen, zoals ouderen aan hun partners of moeders aan hun gehandicapte kinderen, kan nog meer worden gedaan. Zij hebben er baat bij als zo nu en dan (delen van) zorg uit handen worden genomen. De bestaande respijtzorg kan beter aangewend worden, maar leunt misschien wel te veel op vrijwilligers. In bijvoorbeeld Zweden en Denemarken lijken mantelzorg en professionele zorg beter op elkaar aangesloten, wat in Nederland ook een streven zou kunnen zijn.

4.2.2 Werkende ouders

Lange tijd heeft Nederland het arbeid-zorgvraagstuk opgelost met deeltijdwerk van vrouwen. Inmiddels omarmt het kabinet een andere visie op betaald werk en wordt de strijd aangegaan met de 'deeltijd-cultuur', omdat die negatieve effecten heeft, zowel op individueel als op collectief niveau. De Taskforce DeeltijdPlus (2008) ziet de oplossing vooral in het bedrijfsleven en de individuele situatie van gezinnen. Maar de overheid kan zelf ook wat doen door op collectief niveau arrangementen te creëren en belemmeringen op te heffen.

Bekend is dat belasting sterk speelt in het 'spitsuur van het leven', de levensfase waarin arbeidsparticipatie gecombineerd wordt met zorgtaken voor opgroeiende kinderen. Dit brengt de hoogste tijdsdruk met zich mee. De participatiemaatschappij en de moderne levensloop werken dit ook in de hand. Waar vroeger taken verspreid werden over mannen en vrouwen én verschillende levensfasen, moet het nu allemaal tegelijkertijd. Mensen willen interessant betaald werk doen, een goede ouder zijn, een uitdagende vrijetijdsbesteding hebben en klaarstaan voor hun eigen ouders.

Om deze spanningen te verlichten, zou gezocht kunnen worden naar twee soorten arrangementen. Ten eerste arrangementen die deeltijd-

werk in plaats van een permanent een voorbijgaand karakter geven, bij voorkeur op zo'n wijze dat ook mannen er meer gebruik van kunnen maken. Ten tweede arrangementen die de werkdruk over een langere periode van het leven kunnen uitsmeren. De levensloopregeling beoogde hierin te voorzien, maar heeft (nog) niet het beoogde effect; we zullen nog wat creatiever moeten worden (vgl. Koopmans, 2007).

4.3 Conclusie

Het voorgaande maakt duidelijk dat er groepen zijn die speciale aandacht verdienen: grote aantallen mensen participeren niet of nauwelijks en zullen zonder serieuze aanpassingen van de randvoorwaarden nooit aan de slag komen. Het gaat vooral om ouderen, langdurig werklozen en (jong)gehandicapten. Aan de andere kant lijken er ook mogelijkheden om de lasten van taakcombineerders te verlichten, maar ook hier zal enige creativiteit geboden zijn om bestaande verhoudingen in gunstige richting bij te sturen.

5 Participatie in perspectief

De cijfers over het aantal werkenden, vrijwilligers en mantelzorgers in hoofdstuk 3 geven een beeld over de stand van zaken rond deze drie vormen van participatie. Dit zegt echter nog niets over hun individuele en collectieve waarde. In dit hoofdstuk kijken we nog eens naar de cijfers over betaalde arbeid, onbetaalde arbeid en mantelzorg en proberen we die vanuit verschillende perspectieven te waarderen. Deze perspectieven resulteren in dilemma's op de weg naar een participatiemaatschappij.

Leidraad voor een waardering zijn de vier baten van participatie die in tabel 2 van hoofdstuk 2 zijn geschetst. Daar werd gesteld dat participatie nutsfuncties heeft op zowel individueel als collectief niveau, waarbij onderscheid gemaakt kan worden tussen een financieel-economische en emotionele dimensie. De vraag die in dit hoofdstuk centraal staat, is hoe de huidige en de gewenste omvang van arbeid, onbetaald werk en mantelzorg zich verhouden tot hun baten. Wat is het effect van deze participatievormen op de nationale welvaart, de cohesie in de samenleving, de individuele welvaart en het persoonlijk welzijn?

5.1 Het perspectief van collectieve welvaart

Er is veel aandacht voor de collectieve financieel-economische effecten van participatie en dan gaat het vanzelfsprekend vooral over betaald werk, terwijl onbetaald werk en mantelzorg een ondergeschikte rol spelen (ministerie van AZ, 2007; ministerie van SZW, 2007). In betaald werk wordt immers het geld verdiend, terwijl de financieel-economische meerwaarde van vrijwillige inzet – als die er is – altijd fictief moet worden benaderd.

Volgens onder andere de SER en het CPB staat Nederland als gevolg van de vergrijzing aan de vooravond van een dalend arbeidsaanbod, waardoor de welvaart in Nederland onder druk zal komen te staan. Een toename van de arbeidsparticipatie kan deze druk slechts voor

een deel wegnemen. Tot 2040 zal de beroepsbevolking met ruim een miljoen mensen afnemen. Daarentegen neemt de vraag naar arbeid juist toe, waardoor er een overschot aan werk en een tekort aan menskracht zal ontstaan. Verder zorgt globalisering voor meer internationale concurrentie, waardoor ook meer eisen aan de kwaliteit van de beroepsbevolking gesteld worden (Euwals et al, 2006; SER, 2006; WRR, 2006; RWI, 2007; Commissie Arbeidsparticipatie, 2008). Om een dergelijk scenario tegen te gaan, wordt wel gepleit voor een stijging van de arbeidsdeelname van personen tussen 15 en 65 jaar naar 80 procent. Europese 'toplanden' als IJsland (vóór de kredietcrisis) en Zweden suggereren dat dit tot de mogelijkheden behoort (zie o.a. Theeuwes, 2008).

Om de participatie in betaald werk te vergroten, zijn ten minste vier barrières te slechten. Ten eerste moeten ouderen meer aan het werk, en misschien wel langer dan de uiteindelijk twee jaar die de commissie-Bakker voorstaat. De RMO (2004) pleitte in dit verband al eens voor de afschaffing van de pensioenplicht bij welke leeftijd dan ook, opdat mensen die dat wensen in elk geval ongestoord door kunnen werken. Ten tweede zijn er de langdurige werklozen, ten derde de (jong)gehandicapten en ten vierde de deeltijders die meer uren moeten gaan maken.

Van deze vier categorieën hebben eigenlijk alleen de deeltijders een serieus perspectief om ook een stevige sprong in arbeidsproductiviteit te kunnen maken. Een kleine deeltijdbaan betekent immers veelal ook stagnatie van carrièrekansen. Hier staat tegenover dat benodigde kinderopvangvoorzieningen om werk en (bijna) voltijdarbeid mogelijk te maken ook geld kosten, geld dat we tot nu toe niet erg bereid zijn te investeren.

Van de andere drie categorieën werd in het vorige hoofdstuk al aangegeven hoe moeilijk het blijkt iets te organiseren waardoor ze op de arbeidsmarkt actief kunnen zijn; het zal nog veel moeilijker zijn hen ook substantiële economische meerwaarde te laten genereren.

Hiertegenover staan de financieel-economische betekenis van vrijwillige inzet en mantelzorg. Er zijn analyses die de economische waarde hiervan proberen te schatten, bijvoorbeeld door een uurtarief te veronderstellen en dat vervolgens met het totale aantal onbetaalde

uren te vermenigvuldigen. Een alternatief zou zijn te bedenken wat het de samenleving zou opleveren als al deze activiteiten in betaald verband zouden worden uitgevoerd. Iemand die mantelzorg verleent, heeft zelf minder tijd om te werken en doet onbetaald het werk waar een ander een inkomen mee had kunnen verdienen (zie bijvoorbeeld De Boer en Timmermans, 2007). Op deze manier bezien zijn vrijwillige inzet en mantelzorg misschien wel niet zo positief voor de collectieve welvaart.

Niet voor iedereen is het makkelijk om meer te werken of überhaupt een baan te vinden. Zoals in hoofdstuk 4 beschreven is, staan met name mensen met lage opleidingen en lichamelijke beperkingen structureel aan de kant. Ze hebben hulp nodig om aan het werk te raken en te blijven, maar de kosten daarvan zijn relatief hoog, terwijl de collectieve opbrengsten hier niet altijd tegen opwegen. Vanuit het perspectief van collectieve welvaart kijken we graag naar de participatiemogelijkheden van jonge, gezonde en goed opgeleide burgers. Zij zijn in het streven naar meer arbeidsdeelname relatief makkelijk te mobiliseren.

Juist deze richting in het perspectief van collectieve welvaart stuit op kritiek. Meer werken en minder vangnet van de overheid is vooral goed voor de hoogopgeleide kenniswerkers, zo stelt De Gier (2007), terwijl andere groepen zekerheden verliezen. Meer arbeidsparticipatie leidt daarom niet automatisch tot meer welvaart voor iedereen. Hier ontstaat spanning met het perspectief van individuele welvaart dat we in § 5.3 behandelen.

5.2 Het perspectief van sociale cohesie

De WRR en de SER hebben de afgelopen jaren veelvuldig gewezen op het verband tussen sociale cohesie en participatie, en dan vooral arbeidsparticipatie. De Franse socioloog Durkheim verbond werk al direct met de stabiliteit van de samenleving. Arbeidsdeling is volgens hem in de moderne maatschappij de belangrijkste basis van sociale cohesie. De verzorgingsstaat was ook een middel om solidariteit te bewerkstelligen door middel van de insluiting van groepen die anders buiten de boot vallen, zoals niet betaald werkende vrouwen, werklozen en mensen met beperkingen. Als kwetsbare burgers exclusief

maatschappelijke risico's dragen, ontstaat tweedeling. In een participatiemaatschappij is solidariteit echter geen exclusief collectieve aangelegenheid meer en dient individuele inzet in arbeid te leiden tot sociale integratie (WRR, 2006; SER, 2006). Juist actieve participatie is kortom de basis van sociale cohesie (Klamer et al., 2005).

Arbeid mag belangrijk zijn, de associatie met sociale cohesie wordt toch sneller gelegd voor onbetaald werk en mantelzorg. Dit zijn vormen van participatie die vanwege hun karakter als belangrijke pijlers van burgerschap en sociale samenhang worden gezien. Onderzoek wijst uit dat zorg binnen het kleine sociale netwerk van gezin, familie, buren en vrienden van cruciaal belang is voor participatie in het algemeen. In het bijzonder voor de arbeidsdeelname van vrouwen is dit onmisbaar, en onderlinge hulpbetalingen zijn de afgelopen jaren dan ook gegroeid (zie Knijn, 2007; Knijn en Komter, 2004).

In hoofdstuk 3 is geconcludeerd dat het aantal vrijwilligers en mantelzorgers niet lijkt af te nemen. Mensen blijven bereid zich voor anderen in te zetten en de ramingen van het SCP laten zien dat het aantal hulpverleners in eigen kring juist toeneemt ten opzichte van het aantal hulpvragenden. Er zou geen reden zijn tot bezorgdheid. Toch worden er regelmatig dramatische beelden geschetst over de toekomst van onbetaald werk en mantelzorg (zie o.a. Hammen-Poldermans, 2008). Terwijl de huidige situatie redelijk gunstig oogt met relatief veel betaalde zorg en onder vrouwen een relatief lage arbeidsdeelname, zullen door vergrijzing zowel de vraag naar zorg en ondersteuning als de kosten daarvan stijgen, waardoor veel arrangementen niet meer in stand te houden zijn. Om het niveau enigszins op peil te houden en te voldoen aan de groeiende behoefte aan hulp, is een groter beroep op de zelfredzaamheid van burgers noodzakelijk. Niet alleen wordt hiermee de continuïteit van diensten en voorzieningen gegarandeerd, in feite is de stabiliteit van de hele samenleving hierbij gebaat.

Als we kijken naar sociale cohesie valt vooral de grotere afhankelijkheid op van het eigen sociale netwerk en van vrijwilligers als een onafwendbaar proces waar burgers zich nauwelijks van bewust lijken. Daarnaast zorgen onbetaald werk en mantelzorg voor solidariteit tussen burgers en voor sociaal kapitaal, wat naar Putnam (1995, 2000) wel het smeermiddel van de maatschappij wordt genoemd. Mantel-

zorg en onbetaald werk zouden ook meerwaarde hebben omdat ze uit liefde en betrokkenheid gegeven worden (Kremer, 2000).

De in 2007 ingevoerde Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) heeft tot doel sociale banden tussen mensen te versterken door zowel meedoen als actief meehelpen te stimuleren. Onbetaald werk en mantelzorg zijn daar twee belangrijke pijlers van. Zij houden het verenigingsleven in stand, zorgen dat mensen langer thuis kunnen blijven wonen en ondersteunen professionele zorgverleners. Naast dit allocatieve doel dient de wet ook een normatief doel (Hustinx et al., 2007). Zo is de stelling dat mensen hun terughoudendheid ten aanzien van mantelzorg opzij moeten zetten en er een cultuuromslag dient plaats te vinden naar een situatie waarin elkaar helpen gewoon wordt (ministerie van VWS, 2007).

Als we ervan uitgaan dat onbetaald werk meer sociale cohesie genereert dan betaald werk, doemen er wel enige knelpunten op. Zoals bij de internationale vergelijking al is opgemerkt, heeft ons land een relatief groot maatschappelijk middenveld waarvan zorg een aanzienlijk deel uitmaakt. Van alle taken wordt een derde uitgevoerd door vrijwilligers (Dekker en Burger, 2001; Salomon et al., 2003). Professionele zorg kan bovendien niet zonder de zelfzorg van burgers in eigen kring (RVZ, 2006). Ook het tamelijk omvangrijke verenigingsleven in Nederland is voor een groot deel te danken aan onbetaald werk. Zo draaien sportclubs voor gemiddeld 75 procent op vrijwilligers.

Door vergrijzing valt een deel van het huidige vrijwilligerspotentieel weg, en wanneer toekomstige ouderen langer moeten doorwerken, zullen zij minder geneigd zijn zich nog onbetaald in te zetten. In het vorige hoofdstuk is ook aangetoond dat betaalde arbeid een ongunstig effect heeft op de intensiteit van onbetaald werk en mantelzorg. Jongere generaties werken meer, waardoor ze minder actief zijn in deze vormen van participatie. Met name de toenemende arbeidsdeelname onder vrouwen wordt als bedreiging gezien, omdat de werksituatie van vrouwen vaak bepalend is voor het op zich nemen van een zorgrol (Struijs, 2006; De Boer en Timmermans, 2007). Naar het onderzoek van Koopmans (2007) kan zelfs gesteld worden dat onbetaald werk en mantelzorg bij een toenemende druk op arbeidsparticipatie een collectief risico vormen. Alleen mensen die het zich financieel kunnen veroorloven minder te werken of een deel van de zorg uit te

besteden, zullen zich nog onbetaald voor hun naasten inzetten. In dit licht stelde Schmid reeds dat een participatiemaatschappij niet gelegen is in het fulltime werken van alle volwassen burgers, maar juist in flexibele arbeidsregelingen die de combinatie met zorg, scholing en andere vormen van participatie mogelijk maken.

Een tekort aan vrijwilligers en in iets mindere mate aan mantelzorgers komt ook voort uit een groeiende vraag. Door enerzijds bezuinigingen van de overheid en anderzijds het in beleid toeschrijven van meer taken aan de civil society, doen organisaties een steeds groter beroep op onbetaalde arbeid. In het bijzonder zorginstellingen en het welzijnswerk lijken een oneindige behoefte aan menskracht te hebben (Devilee, 2005; Plemper et al., 2006; Dekker et al., 2007; Oudenampsen en Van Vliet, 2007). Het vinden van de juiste vrijwilliger is hier soms een lastige opgave, omdat mensen niet alleen beschikbaar, maar ook geschikt dienen te zijn (Uyterlinde et al., 2007).

Als we sociale cohesie willen maximaliseren, ontwikkelen vrijwilligerswerk en mantelzorg vanuit de angst voor grote maatschappelijke uitdagingen zich- net als arbeid tot een plicht. Voor mantelzorg is dit al aanwijsbaar het geval. Een basisprincipe van de Wmo is dat mensen eerst hulp moeten zoeken in eigen kring alvorens zij een beroep mogen doen op professionele zorg. Zo wordt het zorgpotentieel in de directe sociale omgeving van een hulpbehoevende meegewogen in de indicatiestelling. Dit is enigszins opmerkelijk, omdat zich bij de zorg voor kinderen een omgekeerde tendens voordoet. Daar wordt de professionele opvang voor kinderen juist uitgebreid teneinde hun ouders – voor het merendeel hun moeders – in staat te stellen (meer) betaald werk te gaan doen.

Ook op het gebied van onbetaald werk zijn er tendensen van verplichting. Het directste voorbeeld is het middelbaar onderwijs, waar scholieren sinds kort zogenaamde maatschappelijke stages moeten lopen. Daarnaast worden binnen het arbeidsmarktbeleid mensen als vrijwilligers ingezet om met behoud van uitkering werkervaring op te doen. De commissie-Bakker (2008) beveelt voor werklozen de instelling van een participatieplicht aan, wat betekent dat ze in afwachting van een baan als vrijwilliger of mantelzorger aan de slag moeten. Zo leveren ze toch een waardevolle bijdrage aan de samenleving. Hustinx, Meijs en ten Hoorn (2007) karakteriseren dit als geleid vrijwilligerswerk,

omdat zowel de voorwaarden tot deelname als de deelname zelf door anderen zijn geïnitieerd.

Verskillende onderzoekers wijzen op negatieve effecten van afgedwongen groei van onbetaalde arbeid en mantelzorg. Volgens hen overheerst een instrumentele kijk op vrijwilligers en mantelzorgers, waarbij individuele motieven en interesses geen rol spelen. Door ontkenning van de intrinsieke waarden en persoonlijke behoeften kunnen mensen een gevoel van erkenning missen (Van Daal et al., 2005; Oudenampsen et al., 2006; Oudenampsen en Van Vliet, 2007). Ook dreigt er een concurrentiestrijd tussen betaalde arbeid, onbetaald werk en mantelzorg, die zowel de financieel-economische welvaart als de samenhang van de samenleving niet ten goede komt. De positieve effecten van participatie, zoals emancipatie, welzijn, welvaart en sociale cohesie, manifesteren zich daar waar de vraag naar en het aanbod van participatie in balans zijn.

In dit verband wordt gesproken over het risico van een *tragedy of the commons*, een concept uit de economie dat ook kan worden toegepast op vrijwillige inzet (Hardin 1968; Kuperus en Meijs, 2007; Kuperus et al., 2007; Brudney en Meijs, 2007). De *tragedy of the commons* ontstaat wanneer vrijwilligersorganisaties, gedreven door eigenbelang, de bestaande hulpbronnen (onbetaald werk) uitputten. Bij schaarste hebben individuen en organisaties de neiging om deze zo veel mogelijk voor eigen doeleinden in te zetten, voordat anderen er gebruik van gaan maken. Aangezien allen dat doen, zorgen deze rationele keuzen voor onbedoelde collectieve negatieve effecten, namelijk overbenutting en uitputting.

Bij een toepassing van de principes van de *tragedy of the commons* op participatie in het algemeen, geldt dat wanneer de druk op burgers toeneemt, het risico ontstaat van het overvragen en verschraling. In tegenstelling tot het *freerider*-probleem, waar non-participatie voor negatieve externe effecten zorgt, wordt de *tragedy* juist veroorzaakt door de neiging er 'alles uit te halen'. Dit kan resulteren in een hoger beroep op collectieve voorzieningen en brengt de stabiliteit van de betrokken organisaties en de samenleving in gevaar. Ook Morée (2005) komt in een emancipatie-effectrapportage van de Wmo tot de conclusie dat er nadelige effecten zijn omdat vooral vrouwen zich door de roep om meer onbetaald werk en mantelzorg aangesproken

zullen voelen. Dit beperkt hun arbeidsparticipatie en verzwakt hun sociale positie.

5.3 Het perspectief van individuele welvaart

Het perspectief van individuele welvaart draait om inkomen en competenties. Uitgangspunt is dat participatie in arbeid, vrijwilligerswerk en mantelzorg een bepaalde mate van sociaal en financieel-economisch kapitaal genereert dat voor mensen van waarde is in zowel hun huidige situatie als in de toekomst.

Van arbeid gaat voor het individu de meeste financieel-economische waarde uit. Door een betaalde baan verwerven mensen financiële middelen. Bovendien bouwen de meeste werknemers in het Nederlandse stelsel pensioen op en dragen ze bij aan de sociale verzekeringen, waardoor zij als ze stoppen met werken of zonder baan komen te zitten nog steeds kunnen rekenen op inkomen. Dit is ook een van de redenen die wordt aangevoerd voor het streven naar een hogere arbeidsdeelname van mensen met een kleine baan en nuggers. In het bijzonder vrouwen staan in hun pensioenvoorziening nog altijd zwak. Door financieel-economisch zelfstandig te worden, zijn ze niet meer afhankelijk van hun partner en kunnen ze ook als deze wegvalt op eigen benen blijven staan (RWI, 2007). Bovendien schaden vrouwen hun carrière door in deeltijd te werken of tijdelijk te stoppen als ze kinderen krijgen (Portegijs et al., 2006; Koopmans, 2007; Roman et al., 2004, 2006 en 2007).

Sinds de jaren tachtig bestaat de discussie over de vraag in hoeverre het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid de arbeidsparticipatie bevordert dan wel belemmert. Bekend is dat financiële prikkels belangrijk zijn in keuzes rond betaald werk. Met name lager opgeleiden werken primair vanwege het geld; hoger opgeleiden gaan meer af op het sociaal en cultureel kapitaal dat de baan hen oplevert. Aangezien Nederland een welvarend land is waar de lonen relatief hoog zijn en non-participatie met uitkeringen ondervangen kan worden, is de prikkel voor sommige burgers om te gaan werken niet zeer hoog. Dit geldt in het bijzonder voor mensen in een uitkeringssituatie of aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Zij hebben te maken met de zogenaamde armoedeval die veroorzaakt wordt door het wegvallen

van het financiële vangnet als mensen gaan werken of boven een bepaalde inkomensgrens komen. Omdat laaggeschoolden vaak ook laagbetaalde banen hebben, wegen de voordelen van arbeid niet op tegen de uitkering.

Ook voor vrouwen, in het bijzonder moeders, zijn er tegenstrijdige financiële prikkels. In de eerste plaats gelden er nog altijd belastingvoordelen voor de minstverdienende partner. Als vrouwen in een gezinssituatie meer gaan werken, kan het gezinsinkomen dus toch niet of nauwelijks stijgen. In de tweede plaats worden gezinnen met kinderen voor nieuwe kosten gesteld als ze zich op de arbeidsmarkt begeven. Nederlandse ouders kiezen als strategie om werk en zorg te combineren in het algemeen voor het anderhalfmodel waarin de vrouw een deeltijdbaan heeft. De strategie van het uitbesteden van zorg via kinderopvang wint aan populariteit, maar is nog lang niet zo ingeburgerd als in de Scandinavische landen (Koopmans, 2007).

Velen wijten dit aan de kosten die het uitbesteden van zorg met zich meebrengt; kinderopvang zou voor veel gezinnen gewoon te duur zijn. Onderzoek van zowel het CPB als het SCP wijst echter uit dat de financiële drempel niet de enige reden is dat de arbeidsparticipatie van vrouwen achterblijft. Weliswaar werken vrouwen meer uren wanneer hun inkomsten hoger zijn en die van hun partner minder, maar de prijs van bijvoorbeeld kinderopvang speelt geen grote rol. Toch blijkt het verhogen van het netto uurloon, via onder meer belastingvoordelen, de meest succesvolle maatregel om de arbeidsparticipatie van vrouwen te verhogen. Het aanbieden van goedkopere of zelfs gratis kinderopvang beïnvloedt de arbeidsdeelname niet significant, terwijl ze wel tot hogere collectieve lasten leiden (Portegijs et al., 2006; CPB, 2007; Ooms et al., 2007).

Naast inkomen bestaat de waarde van participatie in het perspectief van individuele welvaart uit kennis, competenties, vaardigheden en netwerken. Dit werkt echter ook de andere kant op. Zoals Komter et al. (2000) stellen, hangt de mate van participatie sterk samen met het sociaal en cultureel kapitaal van mensen. Door deelname aan arbeid, vrijwilligerswerk en in mindere mate mantelzorg wordt dit kapitaal versterkt en vergroot. Groepen die structureel weinig participeren, missen vaak dergelijke hulpbronnen, waardoor ze nog verder buitengesloten raken.

Om transitie op de arbeidsmarkt en in andere vormen van participatie te kunnen maken, zijn competenties en netwerken van cruciaal belang. Zeker in een kenniseconomie moeten mensen bijblijven om niet de boot te missen. Dit is het duidelijkst zichtbaar bij mensen in langdurige uitkeringsituaties of laaggeschoolde banen. Zelfs in een aantrekkelijke economie blijven zij een beperkte toegang tot de arbeidsmarkt houden. Doorgaans is dit terug te voeren op een mismatch tussen competenties en functie-eisen. Velen zijn niet 'juist' opgeleid of hebben verouderde kennis, missen werkritme of beschikken over zwakke basale competenties, zoals sociale vaardigheden, de Nederlandse taal of computervaardigheden. Ook ontbreekt het hen aan de sociale netwerken om een goede baan te vinden. Bovendien hebben deze mensen vaak tijdelijke contracten en verliezen ze relatief snel hun baan als het financieel-economisch tijt keert (Jehoel-Gijsbers, 2004).

5.4 Het perspectief van individueel welzijn

Het perspectief van individueel welzijn op participatie wordt met name aangehangen door mensen die beperkt zijn in hun deelname aan de samenleving. Zij beschouwen participatie niet als hoofddoel, maar als een middel tot een hogere kwaliteit van leven. Emancipatie en zelfontplooiing staan daarin centraal. Zo legt het Nivel, instituut voor gezondheidsonderzoek, in zijn definitie van participatie als 'het kunnen vervullen van sociale en maatschappelijke rollen op een voor de persoon zelf zinvolle manier' de nadruk op het aspect van individuele autonomie (Cardol et al., 2006; Jehoel-Gijsbers, 2004).

Ook arbeid staat in dit perspectief voor meer dan welvaart. Onder invloed van oud-socialistische visies werd werk tot de jaren tachtig door velen gezien als een noodzakelijk kwaad waaraan mensen op den duur zouden ontsijgen (Hortulanus en Machielse, 2001; De Beer, 2001). Door inkomensondersteuning te bieden, konden burgers die moeite hadden zich op de arbeidsmarkt staande te houden, zich alvast van het 'vervreemdende werk' afwenden. Gaandeweg kwam men echter tot de conclusie dat werk niet alleen bijdraagt aan individuele welvaart, maar ook aan individueel welzijn. Het hebben van een betaalde baan versterkt in belangrijke mate het gevoel van eigen-

waarde, terwijl werkloosheid kan leiden tot een neerwaartse spiraal van armoede, gezondheidsproblemen en sociaal isolement.

Dit heeft geleid tot een discours van activering met de nadruk op het benutten van ieders persoonlijke talenten. Door mensen actief te laten deelnemen aan de samenleving, komen ze met anderen in contact, ontwikkelen ze competenties en voelen ze zich over het algemeen gelukkiger. Daarom lijkt het lonend om mensen in een structurele uitkeringssituatie te activeren. Betaalde arbeid is hierbij doorgaans het hoogste doel, maar een fulltime baan is niet voor iedereen mogelijk. Vanuit een perspectief van individueel welzijn kan onbetaald werk worden gezien als goed alternatief. Onderzoek toont aan dat onbetaalde arbeid voor mensen net zo veel voldoening kan geven als een formele baan (De Beer, 2001). Bovendien kunnen de kennis en vaardigheden die mensen in vrijwilligerswerk opdoen hen ook weer helpen in het vinden van betaald werk. Via zogenaamde Erkenning Verworven Competenties (EVC's) kan dit zelfs geformaliseerd worden (Wentink et al., 2005). Deze EVC's vormen volgens de Commissie Arbeidsparticipatie (2008) voor laaggeschoolden een belangrijke mogelijkheid om hun talenten te ontdekken en te benutten. Van hen is nu immers de helft werkloos door het gebrek aan scholing.

Mantelzorg staat de laatste jaren eveneens in het kader van activering. Daarbij wordt het als verlengstuk van onbetaald werk gezien. In deze optiek is het een activiteit waarin mensen zich kunnen ontwikkelen en leren om een waardevolle bijdrage te leveren aan de samenleving (Commissie Arbeidsparticipatie, 2008). In lijn met de cijfers in hoofdstuk 3 is de stelling dat mantelzorg goed is voor het persoonlijk welbevinden en de arbeidsmarktpositie van burgers op zijn minst twijfelachtig. Het verlenen van enige hulp aan een naaste maakt gelukkig, maar intensieve mantelzorg is niet bevorderlijk voor het individueel welzijn (De Klerk, 2001). Mensen raken er juist meer geïsoleerd door, de kans op een baan neemt af en sommigen ontwikkelen zelf ook gezondheidsklachten. Bovendien hebben mantelzorgers ongeveer 1000 euro per jaar aan extra onkosten.

Activering wordt wel eens voorgesteld als een ladder waarop mensen van activiteiten in het primaire netwerk, zoals mantelzorg, via bredere maatschappelijke participatie door onder meer onbetaald werk kunnen klimmen naar een betaalde baan (RWI, 2005). Hoewel deze

ladderbenadering ten aanzien van kwetsbare groepen die in sociaal isolement verkeren nuttig kan zijn, miskent deze visie op participatie het welzijnsbelang van mantelzorg en onbetaald werk. Voor het individueel welzijn is juist inzet op alle sporten van de ladder nodig waarbij de één niet beter is dan de ander. Om dit uit te drukken, ontwikkelde Movisie recentelijk een zogenaamd participatiewiel waarin alle activiteiten in gelijke waarde naast elkaar staan (Brink en Verschelling-Hartog, 2008). Daarin wordt duidelijk dat sociale activering niet op zichzelf kan staan, maar ondersteuning behoeft. Dit geldt zeker voor de groepen die de RMO (2001) eerder aanduidde als kwetsbaar in het kwadraat. Individuele problemen lossen zich niet eenvoudig op door mensen de arbeidsmarkt op te sturen, tot onbetaald werk aan te zetten of mantelzorg te laten verrichten (zie ook Spies en Verschoren, 2005).

Participatie, met name in betaald werk, is ook bevorderlijk voor het individueel welzijn vanwege de emancipatoire effecten. Zo zorgt de massale toetreding van vrouwen op de arbeidsmarkt voor een benutting van hun talenten en meer gelijkwaardigheid tussen burgers. Het feit dat Nederland een combinatieland is, wordt in het welzijnspectief echter gezien als een grote meerwaarde. Door deeltijdwerk, zo is de gedachte, houden mensen tijd over voor andere vormen van participatie, waardoor er zowel op persoonlijk als collectief niveau balans ontstaat. Het lijkt er daarbij op dat arbeidsparticipatie een relatief minder belangrijke plaats is gaan innemen ten opzichte van andere vormen van participatie (Leijnse, 2004). Het percentage burgers dat betaalde arbeid verricht neemt wel toe, maar arbeid wordt steeds meer een eigen plaats toegekend tussen alle andere vormen van participatie in. Deze strijd daarbij wel als het ware om de voorrang (Ester en Muffels, 2006).

In dit verband wordt ook wel gesproken van de zogenaamde work-life balance (zie o.a. De Gier, 2007). Dit begrip geeft uitdrukking aan de wens niet alleen met betaalde arbeid bezig te zijn, maar afhankelijk van de privé-wensen ook op andere manieren in de samenleving te participeren. Vanuit deze gedachte is er grote kritiek op de toenemende druk op participatie in het algemeen. Diverse onderzoekers waarschuwen voor verdringing en overbelasting als de overheid zowel de deelname aan arbeid en onbetaald werk als aan mantelzorg substantieel wil verhogen (zie o.a. Morée, 2005; Hammen-Poldermans, 2008).

Mensen zouden hiermee overvraagd worden en zich gemengd voelen tussen alle verplichtingen. Onderzoek laat een significant verschil zien in belasting tussen mantelzorgers en niet-zorgers. Dit geldt zowel voor mensen die werken als voor degenen die geen betaalde baan hebben. Mantelzorg gaat dan ook in eerste instantie ten koste van de vrije tijd en sociale contacten onder de zorgverleners en pas in de tweede plaats ten koste van arbeid (Kwekkeboom, 2000; Van Doorne-Huiskes, 2002).

Uitgangspunt van deze schaarstehypothese, ook wel de conflicthypothese genoemd, is dat rollen met elkaar in conflict komen wanneer mensen veel verschillende taken op zich nemen. Veel mensen zouden namelijk de neiging hebben om door te gaan met taken op zich te nemen tot het moment ontstaat dat het 'te druk' wordt. Stress en het geheel laten vallen van bepaalde rollen zijn dan het gevolg. Dit speelt met name in het 'spitsuur van het leven', de levensfase waarin arbeidsparticipatie, gezin en maatschappelijke activiteiten met elkaar gecombineerd worden. Dit brengt tijdsdruk met zich mee, iets wat voornamelijk vrouwen beleven. Hoewel zij objectief gezien niet veel uren in arbeid maken, verlenen ze wel de meeste zorg, zowel voor hun kinderen als voor zieke ouders of andere familieleden. Nog steeds is dit voor een deel van de vrouwen reden om te stoppen met werk of drastisch te minderen. In een online-enquête van de FNV uit 2007, waaraan 200 werkende mantelzorgers deelnamen, gaf 80 procent van hen aan dat ze problemen ervaren met de combinatie⁷.

Vaak wordt de groep met dubbele zorgtaken aangeduid als de 'sandwichgeneratie' (zie o.a. Liefbroer en Dykstra, 2000; Messelis en Dautzenberg, 2005; Dykstra et al., 2007). In plaats van taken af te stoten, stapelen ze juist activiteiten, waardoor overbelasting dreigt. Van een hele generatie vrouwen die hiermee kampt lijkt echter geen sprake, omdat periodes van intensieve zorg elkaar zelden overlappen. Vooral 45-plussers verlenen mantelzorg, en slechts in beperkte mate de twintigers en dertigers die net moeder zijn geworden. Het zijn vooral hoogopgeleide vrouwen, die vaak pas laat kinderen krijgen, die met een dubbele belasting te maken hebben. Deze groep is niet omvangrijk, maar omdat ze hun beide zorgtaken vrijwel altijd met

betaalde arbeid combineren, voelen zij zich wel dikwijls zwaar belast (Dautzenberg, 2000; Timmermans et al., 2005).

Tegenover de schaarstehypothese staat de zogenaamde accumulatiehypothese, ook wel de verrijkingshypothese genoemd. Deze gaat ervan uit dat meer rollen ook meer welzijn, zingeving, sociaal kapitaal en maatschappelijke integratie genereren. Er zijn dan meer bronnen waaruit geput kan worden voor waardering en voldoening. Bovendien geven sommige activiteiten ook energie, en participatiecombinaties kunnen zo ook een stimulerende werking op het individueel welzijn hebben.

Empirische studies, zowel in Nederland als in andere landen, laten zien dat er eerder sprake is van verrijking dan van participatiestress. Banen worden niet gauw opgegeven voor de hulp aan ouders (Van Doorne Huisjes et al., 2002). In het algemeen levert een gevarieerd rollenpatroon meer bronnen op voor waardering en voldoening, soms getypeerd als 'een vol maar rijk leven'. Taakcombineerders voelen zich nauwelijks vaker gejaagd dan de niet-taakcombineerders (Breedveld et al., 2006). Gejaagdheid lijkt eerder een persoonskenmerk dan het gevolg van participatiestress, hoewel er waarschijnlijk ook sprake is van zelfselectie.

Ook blijken vrouwen die op diverse manieren participeren een hoger welzijn te hebben dan anderen, iets wat geldt voor zowel de combinatie van werk met informele zorg voor ouderen als voor werk en de zorg voor kinderen (Dautzenberg, 2000; Groenendijk, 1998). Ook geven veel mantelzorgers aan het prettig te vinden andere vormen van participatie, zoals een baan of vrijwilligerswerk, te hebben naast hun zorgtaken. Anders zouden ze 'helemaal gek worden'. Arbeid is voor hen een vorm van 'afleiding' of een 'uitlaatklep' die hen 'even uit de zorgklem' haalt en een eigen identiteit geeft (Isarin, 2005; Morée en Visser, 2007). Dit weerlegt de ook wel gehoorde gedachte dat een hoge participatiedruk het individuele welzijn zou schaden (vgl. o.a. De Beer, 2001; Hortulanus en Machielse, 2001).

Het grootste risico van mantelzorgers om overbelast te raken ligt bovendien niet bij de volwassen kinderen met een baan die voor hun ouders zorgen, zoals de gedachte achter de sandwichgeneratie is. De meeste participatiestress komt voor bij partners, vooral als ze zelf al

op leeftijd zijn en gezondheidsproblemen hebben. Als metafoor wordt in dat verband gesproken over 'de lamme die de blinde verzorgt' (Linders, 2007). Een tweede risicogroep vormen moeders van gehandicapte kinderen (Struijs, 2006). Een hoge belasting wordt vooral veroorzaakt door veel uren zorg wanneer de zorg 'doordringt' in het sociale leven en de eigen contacten, vrije tijd of werk beïnvloedt, en men het gevoel heeft er niet meer los van te kunnen komen (Dautzenberg, 2000; Van Doorne-Huiskes et al., 2002). Ook dit ondersteunt kortom de stelling dat meerdere rollen verrijkend werken.

5.5 Participatiedilemma's

De vier perspectieven waarmee we het participatiestreven kunnen waarderen, brengen aan het licht dat bevordering van participatie in algemene zin op alle dimensies positief kan uitpakken, maar brengen ook enkele spanningen in beeld.

Vanuit het collectief welvaartspectief ligt een arbeidsoffensief zoals bepleit door de commissie-Bakker voor de hand. Maar dit zou wel eens tot tekorten kunnen leiden bij onbetaald werk en mantelzorg, zaken die vanuit een cohesieperspectief weer meer waard lijken. Deze twee macroperspectieven zijn lastig met elkaar te combineren. Hierbij is de deelname van mensen op het ene terrein als het ware een restrictie die overwonnen moeten worden om deelname op een ander terrein te bevorderen. Deze spanning zien we bijvoorbeeld terug daar waar het kabinet streeft naar een verhoging van de arbeidsparticipatie en tegelijkertijd onbetaald werk wil stimuleren en meer mantelzorgers wil. Een mogelijkheid om met deze spanning om te gaan, zou kunnen zijn om binnen de onbetaalde arbeid en mantelzorg speciaal te kijken naar activiteiten die in het bijzonder cohesiebevorderend zijn, om er vervolgens voor te waken dat die gespaard blijven van concurrentie met betaald werk.

Waar betaald werk en onbetaald werk in alle vier de perspectieven min of meer positief scoren, is dit bij mantelzorg minder eenduidig. Met name van intensieve mantelzorg zijn de baten op zowel collectief als individueel niveau diffuus, omdat aan de ene kant mensen worden geholpen en de professionele zorg ontlast wordt, maar zorgverleiders er anderzijds zelf vaak onder gebukt gaan.

Het 'opeten' van participatievormen lijkt overigens nog niet aan de orde. Veel Nederlanders combineren arbeid, onbetaald werk en mantelzorg met elkaar en halen daar voldoening uit. In deze situatie is er sprake van een redelijke balans en lijkt ook nog enige rek aanwezig. Mocht de arbeidsparticipatie daadwerkelijk sterk gaan stijgen en deeltijdwerk verder worden teruggedrongen, dan kan dit wel effect hebben op het aanbod van vrijwilligers en mantelzorgers. Omdat mantelzorg voor veel mensen vanzelfsprekend is, zal deze vorm van zorg niet verdwijnen, maar wel minder intensief worden. Als het een onontkoombare verplichting wordt, ontstaan daarbij mogelijk arbeidsrisico's met inkomensderving als risico, in het bijzonder onder vrouwen (Koopmans, 2007).

6 Conclusie

In de eenentwintigste eeuw is vanuit de overheid het deelnemen aan de samenleving, de participatie aan de samenleving, hoog op de politieke agenda gekomen. In zekere zin is dat een opvallende wending in denken en in politieke prioriteiten. De Nederlandse verzorgingsstaat kenmerkte zich lange tijd meer door het verschaffen van een inkomen aan die burgers die zelf niet in staat waren of in staat werden geacht het te vergaren, dan door het activeren van haar burgers tot deelname aan de samenleving. Over de deelname van vrouwen aan het beroepsleven bijvoorbeeld zijn lange tijd ambivalente boodschappen uitgezonden: economische zelfstandigheid is wel belangrijk, maar zorg voor kinderen en huis vertegenwoordigt ook een hoge waarde. Het is voor het eerst in de geschiedenis van de Nederlandse verzorgingsstaat dat participatie zo hoog in het vaandel staat.

Mocht de Nederlandse overheid zich al zorgen maken over de mate waarin haar burgers aan de samenleving deelnemen, dan lijkt die zorg misplaatst, althans voor dit moment. In algemene zin gaat het goed met de participatie in Nederland: relatief veel mensen (m/v) nemen aan het beroepsleven deel, vrijwilligerswerk wordt door relatief velen gedaan en mantelzorg wordt ook gegeven. Mantelzorg moet overigens niet gezien worden als iets waar mensen welbewust voor kiezen. Het is meer zo dat de noodzaak tot het verlenen van zorg aan partner of andere familieleden zich op enig moment aandient. Men geeft daaraan gehoor vanuit een zeker gevoel van vanzelfsprekendheid dat die zorg moet worden verleend.

Dat het met de participatie in algemene zin goed is gesteld in Nederland, neemt niet weg dat er wel problematische groepen zijn op dit punt. Deze Verkenning spreekt van onbenut participatiepotentieel. In de eerste plaats kan worden geconstateerd dat er nog rek zit in de beroepsdeelname van ouderen. Als het zo is dat vergrijzing en ontgroening nopen tot 'alle hens aan dek', dan kan de participatie tussen het 55e en 65e levensjaar zeker omhoog en lijkt het voor een groeiende groep aantrekkelijk om helemaal geen pensioenplichtige leeftijd tegen te komen, zodat men kan doorwerken zolang men wil. Dit geldt voor

mannen en zeker ook voor vrouwen. Daarnaast zijn er mensen met functiebeperkingen die in te grote aantallen en te lang aan de kant staan. Gerichtte inspanningen zijn nodig om ook hun bijdragen aan de samenleving daadwerkelijk te realiseren. Om een zekere balans in participatie te bewaren, zouden er voor werkende ouders met jonge kinderen betere voorzieningen (brede scholen met veel functies onder één dak, meer flexibilisering in arbeidstijden) moeten zijn.

De Verkenning maakt onderscheid in verschillende nutsfuncties of baten van participatie. De baten van participatie kunnen langs twee dimensies worden geanalyseerd. Enerzijds de dimensie individueel/collectief. Anderzijds de dimensie economisch/emotioneel. Een economisch individueel nut wordt deels door betaalde arbeid bereikt (inkomen, status, contacten, kennis, vaardigheden), deels door vrijwillige inzet (status, ergens bijhoren, contacten, kennis, vaardigheden). Een economisch collectief nut is vooral het gezamenlijke resultaat van alle individuele beroepsinspanningen. Die leveren welvaart op en continuïteit in diensten en voorzieningen.

Vanuit de emotionele dimensie is het individuele nut van deelname aan beroepsleven en vrijwilligerswerk een gevoel van eigenwaarde, van welzijn en het gevoel erbij te horen en mee te tellen. Een collectief nut vanuit de emotionele dimensie is een samenleving die door cohesie wordt gekenmerkt, door solidariteit, betrokkenheid en burgerschap. De vraag is wat de nutsfuncties van mantelzorg zijn. Dat ligt meer ambivalent. Het verlenen van mantelzorg kan op individueel niveau bevrediging geven, maar kan ook mensen afhouden van andere, wellicht meer verrijkende, bezigheden. Ditzelfde geldt op collectief niveau. De cohesie van de samenleving is wellicht gebaat bij burgers die mantelzorg verlenen, maar tegelijkertijd zijn diezelfde burgers minder in staat om hun bijdragen aan de betaalde arbeid en aan het vrijwilligerswerk te leveren.

Het denken in verschillende perspectieven of nutsfuncties van participatie verheldert het denken over dit onderwerp.

Literatuur

Beckers, I., Lautenbach, H. en Linden, G. (2008). Onbenut arbeidspotentieel en economische groei. *Sociaal economische trends*, 2^e kwartaal 2008, 37-43.

Beer, P.T. de (2001). *Over werken in de postindustriële samenleving*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Berg, B. van der (2005). *Informal care: An economic approach*. Ongepubliceerd proefschrift Erasmus Universiteit Rotterdam.

Boer, de A.H., Schellingerhout, R. en Timmermans, J. (2003). *Mantelzorg in getallen*. Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau.

Boer, A. de (red.) (2005). *Kijk op informele zorg*. Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau.

Boer, A. de (red.) (2006). *Rapportage ouderen 2006; veranderingen in de leefsituatie en levensloop*. Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau.

Boer, A. de en Timmermans, J. (2007). *Blijvend in balans*. Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau.

Bovenberg, A.L. en Toren, J.P. van den (2004). Steun de gezinsfase van het leven met sociale zekerheid. In een langer leven moet zowel een uitdagende carrière als een goed ouderschap mogelijk zijn. *NRC Handelsblad*, 27-02-2004.

Bosch, N., Deelen, A. en Euwals, R. (2008). *Is part-time employment here to stay? Evidence from the Dutch Labour Force Survey 192-2005*. CPB discussion paper. Den Haag: Centraal Planbureau.

Breedveld, K. et al. (2006). *De tijd als spiegel. Hoe Nederlanders hun tijd besteden*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Brink, C. en Verschelling-Hartog, M. (2008). *Perspectief op echt meedoen. Een verkenning van vernieuwende combinaties van Wmo en andere wetten*. Utrecht: Movisie.

Brudney, J.L. en Meijs, L.C.P.M. 2007. Een tragedie in het vrijwilligerswerk voorkomen. *Vrijwillige Inzet Onderzocht*, 4, supplement 'De Toekomst van Vrijwillige Inzet', 11-20.

Bijl, R., Boelhouwer, J. en Pommer, E. (2007). *De sociale staat van Nederland in 2007*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Cardol, M., Speet, M. en Rijken, M. (2006). *Participatie van mensen met beperkingen 2005*. Basismeting participatiemonitor. Utrecht: NIVEL.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2007). *Nationale rekeningen 2006*. Voorburg: CBS.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2008). *Werkloosheid vrijwel onveranderd*. Persbericht 20 november 2008. Voorburg: CBS.

Centraal Planbureau (2007). *Een analyse van maatregelen gericht op de arbeidsparticipatie van vrouwen*. CPB Notitie, 17 januari 2007.

Centrum voor Werk en Inkomen (2008). *CWI Arbeidsmarktprognose 2008-2013*. Amsterdam: CWI.

Centrum voor Werk en Inkomen (2008). *Nieuwsflits arbeidsmarkt, september 2008*. Amsterdam: CWI.

Commissie Arbeidsparticipatie (2008). *Naar een toekomst die werkt*. Advies Commissie Arbeidsparticipatie. Rotterdam: Commissie Arbeidsparticipatie.

Cohen, J. en Zonneveld, J. (2007). Iedereen aan de slag, met of zonder privéleven. *Staatscourant*, 19 september 2007.

Daal, H.J. van et al. (2005). *Vrijwilligers en beroepskrachten: verslag van een verkennend onderzoek naar hun relatie*. Utrecht : Verwey-Jonker Instituut.

Dautzenberg, M. (2000). *Daughters caring for elderly parents*. Maastricht: Universitaire Pers Maastricht.

Dekker, P. en Burger, A. (2001). Het middenveld in comparatief perspectief. Non-profit sector en civil society. *Bestuurskunde*, 10(1), 16-25.

Dekker, P., Hart, J. de en Faulk, L. (2007). *Toekomstverkenning vrijwillige inzet 2015*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Dekker, R., Fouarge, D. en Schils, T. (2008). Concurrentie tussen arbeidsmarkt- en maatschappelijke participatie. *Economisch Statistische Berichten* 93(4538), 404-407.

Devilee, J. (2005). *Vrijwilligersorganisaties onderzocht. Over het tekort aan vrijwilligers en de wijze van werving en ondersteuning*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Döher, H. en Kofahl, C. (2005). *Supporting family carers of older people in Europe. The Pan-European background report*. Hamburg: Eurofamcare.

Döher, H. et al. (2006). *The Trans-European service report. Services for supporting family carers of older dependent people in Europe: Characteristics, coverage and usage*. Hamburg: Eurofamcare.

Doorne-Huiskes, J. van. et al. (2002). *Mantelzorg tussen vraag en aanbod*. Den Haag: NIDI.

Dykstra, P.A. et al. (2007). Perspectief op de levensloop. In: Lippe, T.van der et al., *De maakbaarheid van de levensloop*. Assen: Koninklijke van Gorcum.

Echtelt, P. van en Hoff, S. (2008). *Wel of niet aan het werk. Achtergronden van het onbenut participatiepotentieel onder werkenden, werklozen en arbeidsongeschikten*. Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau.

Edzes, A. et al. (2007). *Vershil maken, drie jaar Wet werk en bijstand. Divosa-monitor 2007*. Utrecht: Divosa.

Elshout, B. van den, Jacobi, C. en Valk, J. van der (2007). Werklozen versus niet- werkende werkzoekenden. Verschillen, overeenkomsten en gebruikers- mogelijkheden. *Sociaaleconomische trends*, 3^e kwartaal 2007, 46-53.

Emancipatieraad (1996). *Met zorg naar nieuwe zekerheid. Advies over een geëmancipeerd inkomens- en sociale zekerheidsstelsel*. Den Haag: Emancipatieraad.

Engbersen, R. en Winsemius, A. (2007). Participatietop is een rookgordijn. *NRC Handelsblad*, 28-6-2007.

Engelen, E., Hemerijck, A. en Trommel, W. 2007. *Van sociale bescherming naar sociale investering. Zoeklicht naar een andere verzorgingsstaat*. Den Haag: Lemma.

Ester, P. en Muffels, R.J.A. 2006. *Dynamiek en levensloop: de arbeidsmarkt in transitie*. Assen: Koninkl_ke Van Gorcum.

Euwals, R. et al. (2006). *Arbeidsaanbod naar sociaaldemografische kenmerken*. CPB memorandum. Den Haag: Centraal Planbureau.

Euwals, R., Knoef, M. en Vuuren, D. van (2007). *The trend in female labour force participation. What can be expected for the future?* CPB discussion paper. Den Haag: Centraal Planbureau.

FNV, klankbordgroep Deeltijdplus (2008). *Maatschappelijk akkoord deeltijdplus*. 2x4. Amsterdam: FNV.

Gier, de H.G. (2007). *Overpeinzingen bij een activerende participatiemaatschappij. Inaugurale rede*. Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen.

Groenendijk, H. (1998). *Werken en zorgen: de moeite waard. Een onderzoek naar het welbevinden van buitenshuis werkende moeders*. Utrecht: Jan van Arkel.

Hammen-Poldermans, M.W.E. (2008). *Wie dan leeft... wie dan zorgt? Een zoektocht naar niet-familiale zorgsolidariteit tussen en binnen*

generaties in het licht van ontgroening en (kleurrijke) verzilvering van de samenleving. Delft: Eburon.

Hardin, G. (1968). The Tragedy of the Commons. *Science*, 162 (3859), 1243-1248.

Hart, J. de. et al. (2002). *Zekere banden. Sociale cohesie, leefbaarheid en veiligheid.* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Hersevoort, M. et al. (2007). *Wie willen er werken? Participatiepotentieel in 2005 en 2006.* Voorburg: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Herten, M. van (2008). *Plausibiliteit POLS-module Vrijwillige Inzet 2007.* Voorburg: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Hortulanus, R. en Machielse, A. (2001). *De waarde van werk.* Den Haag: Elsevier.

Hortulanus, R., Machielse, A. en Meeuwesen, L. (2003). *Sociaal isolement. Een studie over sociale contacten en sociaal isolement in Nederland.* Den Haag: Elsevier.

Hustinx, L., Meijs, L.C.P.M. en Hoorn, E.M. ten (2007). *Geleid vrijwilligerswerk. Over het vrijwilligerspotentieel van de Nederlandse samenleving in 2015 (en nieuwe strategieën om het te bevorderen).* Leuven: Centrum voor Sociologisch Onderzoek.

Inspectie Werk en Inkomen (2007). Wajong en werk. *Onderzoek naar de arbeidsparticipatie van jonggehandicapten.* Den Haag: IWI.

Inspectie Werk en Inkomen (2008). *Het eerste jaar. Ondersteuning van burgers in het stelsel voor werk en inkomen.* Den Haag: IWI.

Isarin, J. (2005). *Mantelzorg in een ontmantelde privé-sfeer. Over het combineren van betaalde arbeid en de langdurige en intensieve zorg voor een naaste.* Budel: Damon.

Jehoel-Gijsbers, G. (2004). *Sociale uitsluiting in Nederland.* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Jehoel-Gijsbers, G. (red.) (2007). *Beter aan het werk. Trendrapportage ziekteverzuim, arbeidsongeschiktheid en werkhervatting*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Klamer, H.K., Dolsma, G. en Braak, J.W. van den (2005). *Perspectief op een participatiemaatschappij. Op weg naar een duurzaam sociaal stelsel*. Assen: Van Gorcum.

Klerk, M.M.Y. de (red.) (2001). *Rapportage ouderen 2001. Veranderingen in de leefsituatie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Knijn, T. (2007). Tussen kinderdagverblijf en verzorgingstehuis. Gezinsbeleid en levenslopen. Engelen, E., Hemerijck, A. en Trommel, W. (red). *Van sociale bescherming naar sociale investering. Zoektocht naar een andere verzorgingsstaat*. Den Haag: Lemma.

Knijn, T. en Komter, A. (eds.) (2004). *Solidarity between the sexes and the generations. Transformations in Europe*. Cheltenham: Edward Elgar.

Korvorst, M. en Mooren, F. van der (2008). Jongeren die niet meer leren, maar ook niet werken. *Sociaaleconomische trends*, 3^e kwartaal 2008, 21-27.

Koopmans, I. (2007). *De beheersing en verdeling van het zorgrisico. Modernisering van de sociale zekerheid 1978-2007*. Amsterdam: Aksant.

Komter, A., Burgers, J. en Engbersen, G. (2000). *Het cement van de samenleving: een verkennende studie naar solidariteit en cohesie*. Amsterdam: AUP

Kremer, M. (2000). *Geven en claimen. Burgerschap en informele zorg in Europees perspectief*. Utrecht: NIZW.

Kuperus, M. en Meijs, L.C.P.M. (2007). Vrijwilligers als hout, olie of vis. Onderzoek: 'Is de toekomst van vrijwilligerswerk een tragedy of the commons?' *Vakwerk*, 2006/4

Kuperus, M. et al. (2007). *Lokaal onder de loep. Trendrapport vrijwillige inzet 2008*. Utrecht: Movisie.

Kwekkeboom, M.H. (2000). *De zorg blijft. Verslag van een onderzoek onder familieleden en andere relaties van mensen met (langdurige) psychische problemen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Leijnse, F., 2004. De levensloop als individueel project. *Economisch Statistische Berichten*, 89 (4427), D33.

Liefbroer, A. C. en Dykstra, P. (2000). *Levenslopen in verandering. Een studie naar ontwikkelingen in de levenslopen van Nederlanders geboren tussen 1900 en 1970*. WRR Voorstudies en Achtergronden V107. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Liefbroer, A.C.(2007). De maakbare levensloop? In: Lippe, T. van der et al. *De maakbaarheid van de levensloop*. Assen: Koninklijke van Gorcum.

Linders, L. (2007). Niet de sterkste schouders, *Sociale Interventie*, 16, 2, 13-24.

Luijkx, K.G. en Akker, P.A.M. van den (2004). *Een extra steun in de rug. Onderzoek naar ervaringen met vrijwilligers terminale zorg*. Tilburg: IVA.

Lyke, S.M. van der (2000). *Georganiseerde liefde. Publieke bemoeienis met zorg in de privésfeer*. Utrecht: Jan van Arkel.

Machielse, A. (2003). *Niets doen, niemand kennen. De leefwereld van sociaal geïsoleerde mensen*. Den Haag: Elsevier.

Meer, M.J. van der en Mulder, C.H. (2007). Informele zorg en de afstand tot familie en vrienden. In: Boer, A. de. *Toekomstverkenning informele zorg*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 86-103.

Meer, M. J. van der en Mulder, C.H. (2007). Informele zorg en tijdsbudget. In: Boer, A. de. *Toekomstverkenning informele zorg*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 104-121.

Meijs, L.C.P.M. en Delleman, B. (2006). *Het investeren in betrokkenheid van burgers: buurtbemiddeling Rotterdam*. Rotterdam: Stedelijke Stuurgroep Buurtbemiddeling Rotterdam.

Messelis, E. en Dautzenberg, M. (2005). Geprangd of genieten? 'Sandwichvrouwen' en de hulp aan hun hulpbehoevende ouders. *Antenne*, juli 2005, 53-57.

Ministerie van Algemene Zaken (2007). *Samen werken, samen leven. Beleidsprogramma Kabinet Balkenende IV 2007-2011*. Den Haag: AZ.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1999). *Op weg naar een nieuw evenwicht tussen arbeid en zorg*. Den Haag: SZW.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2007). *Participatie in sociaal perspectief*. Preambule over tripartiete beleidsinzet, 27 juni 2007. Den Haag: SZW.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2001). *Zorg nabij, notitie over mantelzorgondersteuning*, Den Haag: VWS.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2007). *Voor Elkaar. Beleidsbrief Mantelzorg en Vrijwilligerswerk 2008-2011*. Den Haag: VWS.

Morée, M. (2005). *Een EER voor de Wmo. Emancipatie-effect-rapportage inzake de Wet maatschappelijke ondersteuning*. Utrecht: EIZ/NIZW.

Morée, M. en G. Visser (2007). *Mantelzorg en arbeid, facts en trends*. Utrecht: Expertisecentrum Informele Zorg.

Nationaal Instituut voor Gezondheidsbevordering en Ziektepreventie (2001). *Participatie als strategie voor gezondheidsbevordering*. Factsheet. Woerden: NIGZ Centrum voor Review en Implementatie.

OECD (2007). *Employment outlook 2007*. Parijs: OECD.

Ooms, I., Eggink, E. en Gameren, E. van (2007). *Moeders, werk en kinderopvang in model. Analyse van arbeidsparticipatie- en kinder-*

opvangbeslissingen van moeders met jonge kinderen. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Oudenampsen, D. et al. (2006). *Samenwerking vrijwilligers en beroepskrachten.* Utrecht: Verwey-Jonker Instituut/NIZW.

Oudenampsen, D. en Vliet, K. van (2007). *Vrijwillige inzet in de zorg en maatschappelijke ondersteuning. Bijdrage aan de Toekomstverkenning vrijwillige inzet 2015.* Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Palmboom, G. en Pols, J. (2008). *Wat bezielt de mantelzorger?* Den Haag: NICIS.

Paul, J. (2008). *Organisatienetwerken rond jongeren met een arbeids handicap of beperking.* Nieuwegein: Kenniscentrum CrossOver.

Penninx, K. (2008). *De zilveren kracht in cijfers.* Factsheet maatschappelijke inzet door ouderen. Utrecht: Movisie.

Peters, P.C. (2000). *The vulnerable hours of leisure. New patterns of work and free time in the Netherlands 1975-1995.* Amsterdam: Thela Thesis.

Plempers, et al. (2006). *Hoe stevig is het cement? Positie van vrijwilligersorganisaties in de zorg.* Utrecht: Verwey-Jonker Instituut/NIZW.

Portegijs, W., Boelens, A. en Keuzekamp, S. (2002). *Emancipatiemonitor 2002.* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Portegijs, W., Hermans, B. en Lalta, V. (2006). *Emancipatiemonitor 2006. Veranderingen in leefsituatie en levensloop.* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Portegijs, W. en Keuzekamp, S. (2008). *Nederland deeltijdland. Vrouwen en deeltijdwerk.* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Putnam, R.D. (1995). *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy.* Princeton, NJ: Princeton University Press.

Putnam, R.D. (2000). *Bowling alone. The collapse and revival of American community*. New York: Simon en Schuster.

Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (2006). *Informeel zorg. Het aandeel mantelzorgers en vrijwilligers in de langdurige zorg*. Zoetermeer: RVZ.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2001). *Kwetsbaar in kwadraat. Krachtige steun aan kwetsbare mensen*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2004). *Mogen ouderen ook meedoen*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2007). *Vormen van democratie. Een advies over democratische gezindheid*. Den Haag: Uitgeverij SWP.

Raad voor Werk en Inkomen (2005). *Omdat iedereen nodig is. Voorstellen voor een aanpak van de problematiek aan de onderkant van de arbeidsmarkt*. Den Haag: RWI.

Raad voor Werk en Inkomen (2007). *De drempel over. Advies over het aanboren van onbenut participatiepotentieel*. Den Haag: RWI.

Riele, S. te (2008). *Kinderopvang zelden belemmering om meer te werken*. CBS, webmagazine, 22 april 2008.

Roman, A.A., Fouarge, D. en Luijkx, R. (2004). *Career consequences of part-time work: results from Dutch panel data 1990-2001*. Tilburg: OSA.

Roman, A.A., Heylen, L., Schippers, J.J., Booghmans, M. en Mortelmans, D. (2006). *Career breaks in Belgium: how they affect labor participation and individual careers*. Tilburg: OSA.

Roman, A.A., Schippers, J. en Vlasblom, J.D. (2007). *Dienstbaarheid aan het gezin zet uren aantal vrouwen onder druk*. *Demos*, 23(7), 5-7.

Salomon, L.M, Wojciech Sokolowski, S. en List, R. (2003). *Global civil society. An overview*. Baltimore: Johns Hopkins Center for Civil Society Studies.

Sap, J. en Schippers, J. (2008). Vergrijzing en arbeidsmarkt. Is Nederland er klaar voor? *Sociaal Bestek*, 3, 2-7.

Schippers, J.J. (2002). Menselijk kapitaal en de levensloop. Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. *Levensloop als perspectief. Kanttekeningen bij de Verkenning Levensloop - Beleidsopties voor leren, werken, zorgen en wonen*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Schippers, J. en Sap, J. (2007). Levensloopbeleid: van papier naar praktijk. Ester, P. en Muffels, R.J.A. *Dynamiek en levensloop: de arbeidsmarkt in transitie*. Assen: Koninklijke Van Gorcum.

Schmid, G. en Gazier, B. (red.) (2002). *The dynamics of full employment. Social integration through transitional labour markets*. Cheltenham: Edward Elgar.

Schreuder-Goedheijt, T., Visser, G. en Huijbregts, V. (2006). *Facts en trends. Mantelzorg in Nederland*. Utrecht: NIZW/EIZ.

Schuyt, C.J.M. (2006). *Steunberen van de samenleving: sociologische essays*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Sociaal-Economische Raad (2006). *Welvaartsgroei door en voor iedereen. Advies voor het sociaal-economisch beleid op middellange termijn*. Den Haag: SER.

Sociaal-Economische Raad (2007). *Meedoen zonder beperkingen. Meer participatiemogelijkheden voor jonggehandicapten*. Den Haag: SER.

Spies, H. en Verschoren, J. (2005). *Maatschappelijke participatie. Handboek voor trajectbegeleiders sociale activering, arbeidsintegratie en activerende hulpverlening*. Utrecht: Jan van Arkel.

Stevens, L.G.M. (2008). *Naar een solidaire participatiemaatschappij. Belastingbeginselen en fiscale instrumenten als concretiseringsmogelijkheden*. Willem Drees Lezing 2008. Deventer: Kluwer.

Struijs, A.J. (2006). *Mantelzorg, arbeidsmarkt en zorgvraag*. Den Haag: Raad voor de Volksgezondheid en Zorg.

Suijker, W.F. (2007). *Verdubbeling van de instroom in de Wajong. Oorzaken en beleidsopties*. Den Haag: Centraal Planbureau.

Taskforce Deeltijd Plus (2008). *Eén plus één is drie*. Werkplan Taskforce DeeltijdPlus.

Theeuwes, J. (2008). Ter hoogte van IJsland. *Economisch Statistische Berichten*, april 2008, 16-22.

Thissen, T. (2008). Bakker schrijft zomaar 900.000 mensen af. *Trouw*, 10 juli 2008.

Timmermans, J. (2003). *Mantelzorg. Over hulp van en aan mantelzorgers*. Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau.

Timmermans, J., Boer, A. de en Iedema, J. (2005). *De mantelval. Over de dreigende overbelasting van de mantelzorgers*. Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau.

TNS Opinion en Social (2007). *European social reality. Special Eurobarometer no 273*. European Commission.

Tonkens, E., Broeke, J. van den en Hoijtink, M. (2008). *Op zoek naar weerkaatst plezier. Samenwerking tussen mantelzorgers, vrijwilligers, professionals en cliënten in de multiculturele stad*. Den Haag: Nicis Institute.

Uyl, den R. (2007). *Meer doen met mensen. Voorstellen voor maatschappelijke participatie aan de onderkant van de samenleving*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.

Uyterlinde, M., Neefjes, K. en Engbersen, R. (2007). *Welzijn versterkt burgerschap*. Utrecht: Movisie.

Valk, J. van der (2008). *Arbeidsparticipatie van moeders blijft stijgen*. CBS, Webmagazine 22 april 2008.

Vuuren, D. en Euwals, R. (2006). *De structurele groei van het arbeidsaanbod op middellange termijn*. CPB memorandum. Den Haag: Centraal Planbureau.

Wentink, M. et al. (2005) *Vrijwillig beloond. Een onderzoek naar het erkennen en waarderen van vrijwilligers*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1987). *Activerend arbeidsmarktbeleid*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1990). *Een werkend perspectief. Arbeidsparticipatie in de jaren negentig*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2006). *De verzorgingsstaat herwogen. Over verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Overzicht van uitgebrachte publicaties

Adviezen

Derde raadsperiode 2005-2008

- 43 Tussen flaneren en schofferen. Een constructieve aanpak van het fenomeen hangjongeren. (2008)
- 42 Vormen van democratie. Een advies over democratische gezindheid. (2007)
- 41 Straf en zorg: een paar apart. Passende interventies bij delictplegers met psychische en psychiatrische problemen. (2007)
- 40 Inhoud stuurt de beweging. Drie scenario's voor het lokale debat over de WMO. (2006)
- 39 Ontsnappen aan medialogica. Tbs in de maatschappelijke beeldvorming. (2006)
- 38 Verschil maken. Eigen verantwoordelijkheid na de verzorgingsstaat. (2005)
- 37 Niet langer met de ruggen naar elkaar. Een advies over verbinden. (2005)
- 36 Lokalisering van maatschappelijke ondersteuning. Voorwaarden van maatschappelijke ondersteuning. (2005)

Tweede Raadsperiode 2001-2004

- 35 Eenheid, verscheidenheid en binding. Over concentratie en integratie van minderheden in Nederland. (2005)
- 34 Ouderen tellen mee. Advies aan de Themacommissie Ouderenbeleid van de Tweede Kamer. (2004)
- 33 Mogen ouderen ook meedoen. (2004)
- 32 Toegang tot recht. (2004)
- 31 Sociale veiligheid organiseren. Naar herkenbaarheid in de publieke ruimte. (2004)
- 30 Verschil in de verzorgingsstaat. Over schaarste in de publieke sector. (2004)
- 29 Humane genetica en samenleving. Bouwstenen voor een ander debat. (2004)

- 28 Europa als sociale ruimte. Open coördinatie van sociaal beleid in de Europese Unie. (2004)
- 27 Hart voor Europa. De rol van de Nederlandse overheid. (2003)
- 26 Medialogica. Over het krachtenveld tussen burgers, media en politiek. (2003)
- 25 De handicap van de samenleving. Over mogelijkheden en beperkingen van community care. (2002)
- 24 Bevrijdende kaders. Sturen op verantwoordelijkheid. (2002)
- 23 Geen woorden maar daden. Bijdrage aan het normen- en waardedebat. (2002)
- 22 Werken aan balans. Een remedie tegen burn-out. (2002)
- 21 Educatief centrum voor ouder en kind. Advies over voor- en vroegschoolse opvang. (2002)
- 20 Levensloop als perspectief. Kanttekeningen bij de Verkenning Levensloop. Beleidsopties voor leren, werken, zorgen en wonen. (2002)
- 19 Van uitzondering naar regel. Maatwerk in het grotestedenbeleid. (2001)
- 18 Aansprekend opvoeden. Balanceren tussen steun en toezicht. (2001)
- 17 Instituties in lijn met het moderne individu. De Sociale Agenda 2002-2006. (2001)
- 16 Kwetsbaar in kwadraat. Krachtige steun aan kwetsbare mensen. (2001)

Eerste raadsperiode 1997-2000

- 15 Ver weg en dichtbij. Over hoe ICT de samenleving kan verbeteren. (2000)
- 14 Van discriminatie naar diversiteit. Kanttekeningen bij de Meerjarennota Emancipatiebeleid 'Van vrouwenstrijd naar vanzelfsprekendheid'. (2000)
- 13 Wonen in de 21e eeuw. (2000)
- 12 Alert op vrijwilligers. (2000)
- 11 Ongekende aanknopingspunten. Strategieën voor de aanpassing van de sociale infrastructuur. (2000)
- 10 Aansprekend burgerschap. De relatie tussen organisatie van het publieke domein en de verantwoordelijkheid van burgers. (2000)
- 9 Nationale identiteit in Nederland. (1999)

- 8 Arbeid en zorg. Reactie op de kabinetsnota 'Op weg naar een nieuw evenwicht tussen arbeid en zorg'. (1999)
- 7 Integratie in perspectief. Advies over integratie van bijzondere groepen en van personen uit etnische groeperingen in het bijzonder. (1998)
- 6 Verantwoordelijkheid en perspectief. Geweld in relatie tot waarden en normen. (1998)
- 5 Uitsluitend vrijwillig!? Maatschappelijk actief in het vrijwilligerswerk. (1997)
- 4 Kwaliteit in de buurt. (1997)
- 3 Werkloos toezien. Activering van langdurig werklozen. (1997)
- 2 Stedelijke vernieuwing. (1997)
- 1 Vereenzaming in de samenleving. (1997)

Werkdocumenten

- 16 Verkenning participatie: Arbeid, vrijwillige inzet en mantelzorg in perspectief. (2008)
- 15 Levensvraagstukken: de sociale context van ongewenste zwangerschappen en van ondraaglijk en uitzichtloos lijden. (2008)
- 14 Opbrengsten van sociale investeringen. I. Doorten en R. Rouw (red.). (2006)
- 13 Eigen verantwoordelijkheid: bevrijding of beheersing? R. Ossewaarde. (2006)
- 12 Democratie voorbij de instituties. Vooronderzoek van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. (2006)
- 11 Horizontale verantwoording bij ZBO's en agentschappen. T. Schillemans. (2005)
- 10 Tussen zorgen en begrenzen. Over de aanpak van delictplegers met psychi(atris)che problemen. D. Graas en R. Janssens. (2005)
- 9 Gezin anno nu. M. Distelbrink, N. Lucassen en E. Hooghiemstra. (2005)
- 8 Tussen vangnet en trampoline. Over de inzet van publieke middelen voor participatie en zekerheid. H. Adriaansens, K. van Beek en R. Janssens. (2005)
- 7 Preventiebeleid. Een verkennende achtergrondstudie. R. Torenvlied en A. Akkerman. (2005)

- 6 Over insluiting en vermijding. Twee essays over segregatie en integratie. J. Uitermark en J.W. Duyvendak; P. Scheffer. (2004)
- 5 "Nee, ik voel me nooit onveilig". Determinanten van sociale veiligheidsgevoelens. H. Elffers en W. de Jong. (2004)
- 4 Ouderen en maatschappelijke inzet. K. Breedveld, M. de Klerk en J. de Hart. (2004)
- 3 Financiële prikkels voor werknemers bij uittrekking. I. Groot en A. Heyma. (2004)
- 2 Sociale veiligheid vergroten door gelegenheidsbeperking: wat werkt en wat niet? K. Wittebrood en M. van Beem. (2004)
- 1 Inburgering. Educatieve opdracht voor nieuwkomer, overheid en samenleving. (2003)

Publicaties van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling zijn te downloaden via www.adviesorgaan-rmo.nl

