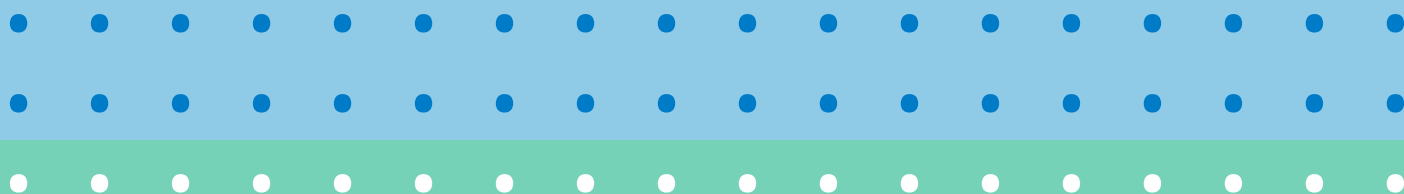




Sociaal en Cultureel Planbureau



Meedoen aan de samenleving

*Naast kunnen en moeten ook
een kwestie van willen en mogen*

A decorative horizontal band consisting of two rows of small blue dots, with 18 dots in each row, spanning the width of the page.

In een samenleving waarin iedere burger kan en mag meedoen, kunnen mensen zich ontplooien en deelgenoot zijn van de maatschappij, in zowel het economische, het sociale als het culturele leven. Daaruit volgt een maatschappelijke opgave: hoe zorgen we dat burgers zinvol en volwaardig mee kunnen doen? Het coalitieakkoord stelt: ‘Iedereen in Nederland verdient een goed bestaan en moet mee kunnen doen’, maar hierin ontbreekt een integrale visie vanuit het burgerperspectief. Om in deze leemte te voorzien, schetst dit essay een denkkader voor handelingsperspectieven voor deze kabinetsperiode op basis van de huidige stand van kennis van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).

Crétien van Campen en Martin Olsthoorn

Het coalitieakkoord van het kabinet-Rutte IV stelt dat Nederland een land moet zijn waarin ‘alle inwoners naar vermogen mee kunnen doen’ (Coalitieakkoord 2021: i).¹ Dit uitgangspunt voor een nieuwe regeerperiode is niet willekeurig. Meedoen aan de samenleving kan namelijk bijdragen aan het geluk van mensen. Zo zijn mensen die werken doorgaans gelukkiger dan mensen die geen werk hebben (Plaisier et al. 2020). En mensen die betaald werk combineren met vrijwilligerswerk en mantelzorg zijn gelukkiger dan mensen die alleen mantelzorg geven (Van Campen et al. 2013). Bijna 70% van de vrijwilligers in de zorg geeft aan dat zij vrijwilligerswerk doen omdat ‘het fijn is om te doen’ (De Boer et al. 2020). Deelnemers aan culturele activiteiten voelen zich gezonder en gelukkiger (Van Campen 2020) en hoe meer mensen sporten, hoe hoger hun geluk (Van den Dool en Breedveld 2017).

Mensen die weinig participeren zijn vaak minder gelukkig dan mensen die dat meer doen. Zo geeft de groep mensen met een lage opleiding, weinig binding met de arbeidsmarkt en weinig sociale contacten een lager rapportcijfer aan hun geluk dan andere groepen in de samenleving (Hoff et al. 2021; Den Ridder et al. 2020). Ook de groeiende groep eenzame ouderen geeft aan weinig geluk en zingeving te ervaren als gevolg van een gemis aan betekenisvolle contacten en waardevolle activiteiten en deelname aan de samenleving (Van Campen et al. 2018; VWS 2021). Soms gaat meedoen ten koste van geluk, bijvoorbeeld als iemand te veel uren werken combineert met te veel uren zorgen voor anderen (De Boer et al. 2020; Roeters et al. 2021). Er lijkt eerder sprake van een optimum van geluk bij een balans van participatie in het dagelijks leven dan een maximaal geluk bij een maximale tijdsbesteding aan participatie (Van Campen et al. 2013). Overigens spreken we hier van een samenhang en niet van een oorzakelijk verband; participatie en geluk beïnvloeden elkaar vermoedelijk wederzijds en kunnen elkaar dus versterken en verzwakken.

Hoewel het coalitieakkoord een visie neerzet van Nederland als een land waar in de toekomst ‘alle inwoners naar vermogen mee kunnen doen’, richten concrete maatregelen uit dit akkoord zich sterk op het onderwijs en de arbeidsmarkt. Andere vormen en combinaties van participatie blijven onderbelicht. In de SCP-reflectie op het coalitieakkoord stelt het SCP dat er een maatschappelijke opgave wacht voor het kabinet als het gaat om participatie in den brede: hoe zorgen we ervoor dat iedereen zinvol en volwaardig mee kan doen (SCP 2021a, 2021b, 2022)?

Dat is een opgave voor het kabinet, en voor het SCP een opdracht om met handelingsperspectieven te komen. Dat laatste vraagt om een nadere doordinking van de opgave.

Want wat is zinvol, en wat is volwaardig? Dat lijkt afhankelijk van wie je het vraagt. Een beleidsmedewerker op het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid legt de nadruk op werk als zinvolle vorm van participatie. Idem voor vormen van onbetaalde arbeid, zoals vrijwilligerswerk, mantelzorg en de zorg voor kinderen. Vraag een willekeurige burger wat zijn leven zin geeft, en je krijgt wellicht een heel ander antwoord. Een ouder iemand die in de gaten houdt of de buurtkinderen wel naar school gaan als hun ouders naar werk vertrekken zal dat mogelijk als een zeer zingevende vorm van participatie ervaren, hoewel dit volgens grove beleidsclassificaties wellicht niet eens als participatie aangemerkt zal worden. Hetzelfde geldt voor iemand die kleding en boeken brengt naar vluchtelingen in een opvangcentrum.

We onderscheiden wat zingend is voor burgers en wat zinvol is volgens de overheid. Die twee invullingen kunnen ten dele overeenkomen (bijvoorbeeld vaak in het geval van betaald werk) en ten dele verschillen, zoals in voorgaande voorbeelden.

Geldt dat ook voor volwaardige participatie? Het lijkt logisch om vanuit de burger te redeneren en te kijken naar participatievormen die zingend zijn voor mensen. Mensen moeten ook de mogelijkheden krijgen om te participeren. Een vrouw die een fulltimebaan wil maar deze baan in haar sector niet krijgt, kan haar participatie als onvolledig ervaren en daarmee mogelijk als onvolwaardig. Een oudere die in een koor wil zingen maar niet mobiel genoeg is om zich op locatie bij gelijkgestemden te voegen, kan dezelfde ervaring hebben.

‘Kansen’ zijn hier het sleutelwoord en duiden het verschil tussen ‘zin-vol/gend’ en ‘volwaardig’ meedoen. Of iemand volwaardig participeert, blijkt in deze denkoefening niet uit wat iemand doet, maar uit of dat wat iemand doet ook dat is wat voor hem/haar het meest zingend is, gegeven het geheel aan mogelijkheden. Iemand die in deeltijd werkt en daar bewust voor heeft gekozen gegeven de mogelijkheid om voltijd te werken, participeert volwaardiger dan iemand die alleen deeltijdbanen kan krijgen maar liever voltijds had gewerkt.

¹ En op pagina 19: ‘Iedereen in Nederland verdient een goed bestaan en moet mee kunnen doen.’

Volwaardige participatie omschrijven we hier als de kansen en de vrijheid die een persoon krijgt om zijn wensen en talenten te ontwikkelen. Dat betekent bijvoorbeeld dat centrale en lokale overheden niet alleen barrières om te participeren in het heden moeten wegnemen, maar ook moeten investeren in de persoonlijke ontwikkeling in verschillende levensfasen. Belangrijke slotopmerking hierbij is dat ‘volwaardig’ in deze context geen normatief oordeel is over wat iemand doet, maar iets zegt over de kansen die iemand heeft gekregen in verhouding tot wat de volledig vrije keuze van diegene geweest zou zijn.²

Vertalen we de opgave van zinvol en volwaardig meedoen naar handelingsperspectieven voor beleid en praktijk, dan luidt de vraag die we in dit essay adresseren:

Hoe kunnen we zinvolle en volwaardige participatie bevorderen die bijdraagt aan persoonlijke en maatschappelijke doelen?

Men kan dit streven bekijken vanuit één sector, bijvoorbeeld arbeid of onderwijs, maar het is reëler om het burgerperspectief op het dagelijks leven als uitgangspunt te nemen. Burgers zijn vaak actief op meerdere leefdomeinen van leren, werken, zorgen, cultuur, sport et cetera. Dat vergt een integrale blik over leefdomeinen en levensfasen heen. Dat betekent onder meer dat de overheid bij het maken van beleid rekening moet houden met het feit dat het leven van burgers niet onderverdeeld is in beleidssectoren en dat de visies van mensen op wat zingevend en volwaardig is niet altijd aansluiten bij visies van de overheid.

Elementen van participatie

Om antwoorden te vinden op de centrale vraag, helpt het om stil te staan bij redenen waarom burgers al dan niet participeren. In de onderzoeksliteratuur wordt verondersteld dat participatie plaatsvindt wanneer mensen dat ‘kunnen’, ‘mogen’, ‘willen’ en/of ‘moeten’ (cf. Van der Lippe 2021).

Mensen kiezen er bijvoorbeeld voor om in verenigingsverband te schaatsen omdat ze dat ‘willen’, en kinderen gaan naar school omdat ze dat ‘moeten’. Dit is niet noodzakelijkerwijs een tegenstelling, maar de druk vanuit beleid en sociale normen om op een bepaalde manier te participeren kan op gespannen voet staan met wat mensen zelf willen, omwille van zingeving en leefplezier. Leefplezier is op te vatten als een ervaring van *flow*.

Flow is de ervaring van een optimale balans van uitdaging en vaardigheid (Csikszentmihalyi 2011). ‘Moeten’ en ‘willen’ kunnen natuurlijk ook overlappen en dat biedt weer kansen voor beleid om het ‘moeten’ te vertalen in zingeving en leefplezier. Al kan externe druk ook tot gevolg hebben dat de interne motivatie (onder meer zingeving en leefplezier) afneemt (Ryan en Deci 2017).

‘Kunnen’ en ‘mogen’ wijzen op de persoonlijke vermogens en de mogelijkheden in de leefomgeving om te participeren. Als een werkzoekende niet de vaardigheden bezit om zijn of haar droombaan in de ICT-sector goed uit te voeren, kan hij of zij niet in die droombaan aan de slag. Hier gaat het om de talenten en hulpbronnen die mensen hebben, en de mate waarin zij de kans hebben gehad om die te ontwikkelen. Door te investeren in talenten van kinderen en volwassenen en hun de kans te geven om deze te ontwikkelen, bevorderen we de mate waarin mensen nu en op latere leeftijd kunnen participeren. Mensen die op een bepaalde manier kunnen participeren, moeten dit echter ook nog ‘mogen’. Discriminatie op de arbeidsmarkt kan ertoe leiden dat mensen die prima een bepaalde functie kunnen vervullen, daarvan in de praktijk uitgesloten worden. Ook hier gaat het om kansen: niet alleen de kans om hulpbronnen te verzamelen en talenten te ontwikkelen is essentieel, maar ook de kans om net als elk ander toegang te krijgen tot de gewenste participatievorm.

Meer nog dan dat de interacties van ‘kunnen’, ‘mogen’, ‘willen’ en ‘moeten’ de participatie van burgers in het dagelijks leven verklaren, biedt deze vierslag ons een analysekader voor het doordenken van handelingsperspectieven voor participatiebevordering. Wat deze vierslag ons voor het doel van dit essay vooral biedt, is een nadere uitwerking van het advies ‘hanteer het burgerperspectief’. Concreter betekent dit: denk bij het formuleren van beleid breed na over wat mensen kunnen, moeten, mogen en willen. Realiseer je bijvoorbeeld dat ‘kunnen’ *conditio sine qua non* is, dat iets niet ‘mogen’ zeer beperkend en uitsluitend werkt, en dat effectief beleid ‘willen’ en ‘moeten’ met elkaar in lijn brengt. Het hanteren van het burgerperspectief maakt ook vanzelf duidelijk dat wat mensen kunnen, mogen, moeten en willen zich niet beperkt tot een beleidssector, maar zich beweegt over meerdere domeinen in hun dagelijkse leven. Bij het nadenken over of kinderen al dan niet meekomen in het onderwijs, volstaat het bijvoorbeeld niet om te kijken naar de kwaliteit van het onderwijs. Er dient ook rekening gehouden te worden met geldstress van ouders, eventuele mantelzorgverplichtingen van het kind zelf, de ruimte om te spelen (in sport en culturele verbanden) enzovoort.

² Vergelijk dit met de idee van ‘capabilities’ (Nussbaum en Sen 1993; Nussbaum 2013). Volgens die term participeert iemand volwaardig als hij/zij de *capabilities* heeft om zijn/haar uiteindelijke (participatieve) *functioning* vrij te kiezen uit het gehele aanbod aan participatievormen.

De vierslaganalyse krijgt nog een extra dimensie wanneer men in ogenschouw neemt dat de manier waarop mensen meerdere rollen en vormen van participatie in het dagelijks leven combineren in de tijd verandert: de participatie-mozaïeken veranderen gedurende de levensloop. Jongeren combineren bijvoorbeeld school, sport, cultuur, sociale media en feesten en hebben daarbij veel behoefte aan sociale verbinding, zoals zichtbaar werd tijdens de coronacrisis (De Klerk et al. 2021; De Roos et al. 2020). Het mozaïek van activiteiten verandert wanneer daar een bijbaantje en later een volwaardige baan bij komen, weer later komt daar mogelijk een levenspartner, een eigen huis en een gezin bij. Werkloosheid, ongewenste partner- of kinderloosheid en een instabiele woonsituatie hebben in deze periode een grote impact op de kwaliteit van leven (Roeters et al. 2018). Het beeld dat het leven na de pensioengerechtigde leeftijd eenvoudiger en rustiger wordt, is achterhaald. Veel vitale ouderen doen tegenwoordig minstens zo actief mee in de samenleving als jongeren en hebben hier ook behoefte aan (Van Campen 2020). Met het toenemen van fysieke beperkingen met het klimmen der jaren verminderen echter wel de mogelijkheden tot zinvolle deelname en de sociale relaties. Zo neemt de kans op sociale isolatie en vereenzaming toe (Van Campen et al. 2018).

Drie casussen

Bij wijze van eerste toets van het geschetste denkkader beschouwen we drie casussen uit het dagelijks leven. We kiezen voor drie casussen uit drie levensfasen en analyseren hoe burgers verschillende participatievormen combineren.

1. Leren en zorgen in de jeugdfase;
2. Werken, leren en zorgen in de volwassen fase;
3. Actief meedoen in het sociale en culturele leven in de oudere fase.

Leren en zorgen in de jeugdfase³

Door de demografische ontwikkeling ontstaat er de komende decennia een enorm tekort aan mantelzorgers (Kooiker et al. 2019). Om de zorgkosten niet nog harder te laten stijgen tot een onhoudbaar deel van de overheids-uitgaven doet de overheid een beroep op burgers om een deel van de zorgtaken voor hun naasten op zich te nemen. Om mensen aan te moedigen wordt beleid gemaakt dat hoofdzakelijk stuurt op 'moeten'. De normerende werking van het beleid maakt dat het voor veel mensen *de facto* als een verplichting voelt om mantelzorg te geven. De ervaren mantelzorgverplichting oefent tijdsdruk uit op de kwaliteit

van leven van werkende volwassenen en schoolgaande jeugdigen die langdurig voor een ziek familielid zorgen. Eén op de vijf scholieren woont samen met een langdurig ziek gezinslid, en neemt de zorg van dat gezinslid op zijn minst ten dele voor zijn of haar rekening. Zij ervaren daarbij minder steun van anderen, voelen zich minder geaccepteerd en lopen kans gepest, buitengesloten of uitgelachen te worden. Daardoor hebben ze meer psychosomatische klachten (zoals inslaapproblemen) dan andere scholieren. De emotionele druk van de zorgsituatie weegt vaak zwaarder dan het feitelijk bieden van zorg. Scholieren met een ziek gezinslid voelen zich vaker onder druk staan door het schoolwerk dat ze moeten doen. Hoewel Nederlandse scholieren in vergelijking met hun Europese leeftijdgenoten relatief gelukkig en gezond zijn, zijn er grote sociale verschillen in gezondheid en geluk. Ook al vinden jongeren het fijn om voor een naaste te zorgen, ervaren ze hierdoor mogelijk wel fysieke en mentale klachten. Dit heeft als risico dat de schoolprestaties van deze jongeren hieronder lijden en dat ze later minder kansen hebben.

De opgave luidt dan: hoe bevorderen we de combinatie van onderwijsdeelname en sociale participatie van jonge mantelzorgers zodat ze zich beter persoonlijk kunnen ontwikkelen en hun maatschappelijke zorgbijdrage kunnen blijven leveren? Laten we de vierslag van participatie langslaan om te kijken welke nieuwe gezichtspunten dit biedt.

Op het domein van het 'moeten' en maatschappelijke normen kan men zich afvragen of het wenselijk is dat scholieren langdurig zieke gezinsleden moeten verzorgen. Een eerste kritische vraag die wellicht gesteld moet worden is of kinderen, kijkend naar het Verdrag inzake de Rechten van het Kind en de (motivatie achter de) leerplicht, überhaupt in een situatie geplaatst moeten worden waarin zij 'moeten' mantelzorgen. Een optie kan zijn dat de overheid en professionals zorgtaken op zich nemen, zodat het kind gewoon kind kan zijn.

Het 'kunnen' gaat over de hulpbronnen en de vaardigheden van de scholieren en de sociale steun uit hun netwerken. Onderzoek laat zien dat verschillende vormen van steun van thuis, vrienden, klasgenoten en leraren het meedoen van scholieren bevorderen. In de steun op school is winst te behalen omdat jonge mantelzorgers relatief weinig steun van klasgenoten ervaren (wel van vrienden en leraren). Ook adviseren deskundigen om tijdens het 'keukentafelgesprek' niet alleen te kijken naar wat jongeren kunnen doen – in termen van vaardigheden en beschikbare tijd – maar ook naar de emotionele belasting die gepaard gaat met de zorgsituatie thuis. Een van de instrumenten daarvoor is de bewustwording van het thema ziekte en zorg op scholen te vergroten, bijvoorbeeld via voorlichtingsbijeenkomsten (zoals Roos Radeloos, Jonge Helden en Deel je zorg).

³ Deze casus is gebaseerd op SCP-studies naar jonge mantelzorgers (Leu et al. 2021; Nap et al. 2020; De Roos et al. 2020, SCP 2019).

‘Mogen’ heeft te maken met de kansen en mogelijkheden van de scholier. Bijvoorbeeld de mogelijkheid om vrijaf te nemen van school om uren te kunnen besteden aan de zorg voor het zieke gezinslid. Dit biedt de jongeren meer kansen om hun activiteiten en verplichtingen te combineren. Een andere manier om hier naar het mogen te kijken, is als spiegel van het moeten. Mogen kinderen, gegeven hun plicht om te leren, eigenlijk wel mantelzorg verlenen, wanneer dit op gespannen voet blijkt te staan met hun aanwezigheid op school?

Het ‘willen’ lijkt een nog onbekend terrein wanneer het gaat om participatiebevordering. Zijn scholieren gemotiveerd om te zorgen en leren of ervaren ze het uitsluitend als een verplichting? Er liggen mogelijkheden om de participatie te bevorderen door het leefplezier van scholieren te vergroten, bijvoorbeeld door de psychische belasting van het zorgen te verminderen. Het waarderen van de positieve zingevende aspecten van het zorgen is eveneens een terrein waar mogelijkheden voor verbetering liggen.

Samengevat blijkt dat oplossingen voor de problematiek van jonge mantelzorgers doorgaans gezocht worden in wat ze ‘kunnen’ (met steun van hun sociale netwerk en professionele zorg). De vraag of jongeren zouden ‘moeten’ of ‘mogen’ mantelzorgen wordt in beleid niet vaak gesteld. Nog minder aandacht is er voor wat zij ‘willen’ en dat is weer niet los te zien van wat ze ‘moeten’ en ‘kunnen’, ‘moeten’ en ‘mogen’ doen.

Winst is te behalen door ook na te gaan bij jonge mantelzorgers wat zij wensen en nodig hebben in deze levensfase in hun situatie en welke aanpassingen in hun omgeving (instituten, sociaal en fysiek) hun mogelijkheden bieden om een plezierig en zingevend leven te leiden. Door kortom ook te zoeken naar kansen en mogelijkheden die aansluiten bij de wensen van jongeren komen handelingsperspectieven in beeld waarmee jongeren zorgen en leren als zingevende, plezierige activiteiten kunnen ervaren. Daarbij is het essentieel om vanuit het gezichtspunt van de jonge mantelzorgers naar aanpassingen te zoeken en niet te denken vanuit één beleidssector of vakdiscipline. Wat de nieuwe handelingsperspectieven gaan opleveren is nu nog niet met zekerheid te zeggen. Hopelijk zorgen ze voor waardevollere participatie in de vorm van zingeving en leefplezier, minder belastende zorgsituaties, betere sociale relaties binnen gezinnen, en gemotiveerde positieve zingevende mantelzorg.

Werken, leren en zorgen in de volwassen fase⁴

Arbeidsparticipatie is belangrijk voor het betaalbaar houden van veel collectieve voorzieningen. De verwachting

is dat ontwikkelingen zoals globalisering en digitalisering de arbeidsmarkt in de toekomst dynamischer, onvoorspelbaar en, qua vaardigheden, veeleisender maken. Dit leidt er mogelijk toe dat meer mensen moeite hebben om te blijven voldoen aan de eisen die dit stelt.

Het leren en ontwikkelen van nieuwe vaardigheden lijkt hierbij te kunnen helpen. Wanneer een beweeglijke arbeidsmarkt het onzeker maakt of de vaardigheden die iemand in de eerste levensfase ontwikkelt een heel leven op de arbeidsmarkt meegaan, moeten er kansen bestaan om die vaardigheden bij te werken, of geheel nieuwe te leren. De vraag om bij en om te scholen komt vaak boven op de vraag om meer te doen in de zorg voor naasten, zoals we in de vorige casus zagen. Werkenden zullen dus veel meer moeten gaan combineren.

Twee derde van de werkenden heeft naast zijn of haar betaalde baan zorgverantwoordelijkheden en/of volge scholing. Dat levert naast lasten en kosten ook lusten en baten. Iemand die zich ontwikkelt, kan op het werk productiever zijn. En iemand die betaald werk met zorg combineert, kan uit beide activiteiten plezier en zingeving halen en bijvoorbeeld een zware mantelzorgtaak beter volhouden doordat het werk afleiding biedt.

Hoe bevorderen we dat mensen deze rollen en taken op een zingevende manier kunnen combineren? Dat is een complexere participatiedoelstelling dan alleen arbeidsdeelname. Het gaat over meer vormen van participatie en over het bewaren van een balans daartussen, bijvoorbeeld de privé-werkbalans. Welke nieuwe gezichtspunten biedt de vierslag van participatie in deze casus?

Wanneer we kijken vanuit het ‘moeten’, valt allereerst op dat werken, zorgen en leren niet elkaars gelijken zijn. Er is een sterke normatieve, financiële en/of beleidsmatige druk om te werken en te zorgen voor naasten en kinderen. Dat geldt in mindere mate voor leren. In situaties waarin mensen werken, zorgen en leren combineren, zal het leren niet zelden het onderspit delven. In de praktijk zien we dat mensen die werken en zorgen combineren minder scholing volgen, maar interessant genoeg zien ze er ook maar zelden helemaal vanaf.

Werken, zorgen en leren zijn mogelijke bronnen van zingeving en leefplezier en niet zelden ‘willen’ mensen deze dingen doen. Werken is lang niet altijd een kwestie van willen, maar aspecten van werk kunnen wel bijdragen aan de motivatie van mensen om al dan niet te gaan werken, of hun werkuren uit te breiden of in te krimpen. Veel aandacht wordt gegeven aan het loon dat mensen ontvangen, maar ook de werkdruk en ervaren autonomie zijn zaken die werk aantrekkelijk kunnen maken, alsmede de mogelijkheid om op kosten van de baas te leren.

Interessant in de context van combinatievraagstukken is het feit dat zeggenschap over werktijden door velen

4 Deze casus is gebaseerd op SCP-studies naar de veranderende arbeidsmarkt, een leven lang ontwikkelen en verwante studies (Van den Broek et al. 2016; Maslowski 2019; Roeters et al. 2018, 2021).

gewaardeerd wordt. Dit faciliteert immers de combinatie van werk met andere participatievormen (met name zorgen), zonder dat er minder uren gewerkt hoeven worden. Leren, zoals we al aangaven, doen mensen doorgaans omdat ze beter willen worden in hun werk, omwille van hun loopbaanperspectief, of om kennis en vaardigheden te ontwikkelen die van nut zijn of interessant worden gevonden.

Deze analyse van het willen sluit dus aan bij die van het moeten, maar nuanceert die ook. Namelijk door aan te geven dat werk weliswaar als plicht ervaren kan worden, maar dat de kwaliteit van werken en de arbeidsomstandigheden wel degelijk van invloed zijn op de motivatie van mensen om meer of minder te werken, en het soort werk dat ze willen doen.

Dat mensen werken, zorgen en leren moeten of willen combineren, betekent nog niet dat ze het 'kunnen' en 'mogen'. Hierover is van alles te zeggen, maar we beperken ons hier tot een dubbelklapper die we al noemden: mogelijkheden om werk en privé te combineren en met name zeggenschap over werktijden. We noemden autonomie en zeggenschap al als een potentieel aantrekkelijk element van werk dat mensen kan motiveren om (meer) te gaan werken. Daarnaast is het zelf kunnen bepalen wanneer men werkt een belangrijke voorwaarde voor het kunnen voldoen aan zorgverplichtingen. Zorgvragen van kinderen en naasten beperken zich immers lang niet altijd tot de avonduren, dus de vrijheid om een paar uur van de werkvloer te verdwijnen en dit later in te halen, kan enorm helpen. Wel lijkt zeggenschap nog een luxe die vooral hoogopgeleide mensen in bepaalde beroepen ervaren, en lageropgeleide mensen in plaats- en tijdgebonden beroepen minder. Het kunnen leren is niet zozeer een gevolg van het hebben van zeggenschap, maar hangt meer samen met materiële en immateriële steun van de werkgever. Ook hier is een sociale gelaagdheid te zien waarbij ouderen en lageropgeleiden door werkgevers minder gestimuleerd worden.

Het hebben van zeggenschap over werktijden en daarmee de formele mogelijkheid om werk en zorg te combineren, betekent nog niet dat deze zeggenschap ook gebruikt wordt. Er zijn indicaties dat sociale normen en organisatieculturen een sterke invloed uit kunnen oefenen op de mate waarin mensen ervaren dat zij hun formele zeggenschap ook daadwerkelijk mogen gebruiken.

In deze casus zien we dat alle vier de elementen en hun interacties meegenomen dienen te worden bij de bevordering van combinaties van participatie. De afzonderlijke elementen bieden lessen en handvatten, maar – belangrijker nog – laat de vierslag van participatiebevordering zien dat kunnen en mogen leren en zorgen, bijdragen aan het willen werken.

Actief meedoen aan het sociale en culturele leven in de oudere fase⁵

Lang was overheidsbeleid gestoeld op de idee dat mensen leren en werken tot hun pensioen en dat daarna een periode van rusten aanbreekt. Gepensioneerden werd als het ware gevraagd hun opgebouwde deelname aan de samenleving af te bouwen. Door de flinke stijging van de levensverwachting in de vorige eeuw brengen mensen een langere periode na hun pensionering door in de maatschappij, en gemiddeld in een betere gezondheid. Dat betekent dat er na de pensioenleeftijd nog een uitdaging aan de horizon verschijnt om gedurende enkele decennia op een zingevende manier vorm te geven aan een nieuwe levensfase. Aan de activering van ouderen en het zinvol meedoen door ouderen wordt inmiddels in veel gemeenten gewerkt door middel van lokale preventieprogramma's en sociaal-culturele initiatieven in buurten en zorginstellingen. Het doel van deze programma's is om oudere burgers kansen te bieden om volwaardig mee te doen in de samenleving. Actieve ouderen combineren in het dagelijks leven al vaak verschillende participatievormen: ze doen in groten getale vrijwilligerswerk, verlenen mantelzorg aan hun partner of burens, beoefenen een kunstvorm (vooral koren en muziek) en sporten wekelijks. De groep eenzame ouderen participeert echter veel minder en op minder terreinen. Belemmeringen die de kansen op maatschappelijke en sociaal-culturele participatie verkleinen, zijn verminderde mobiliteit en afnemende sociale netwerken. Deze belemmeringen leiden tot een sterk toenemende vereenzaming onder ouderen, met maatschappelijke gevolgen zoals een verslechterende geestelijke en fysieke volksgezondheid, een groter beroep op gezondheidszorg en een vermindering van het aanbod van mantelzorgers en vrijwilligers.

Hoe bevorderen we kansen van ouderen op zinvol meedoen aan de samenleving? Voor een analyse pakken we de vierslag er nogmaals bij.

Door het activeringsbeleid 'moeten' ouderen van nu meer. De overheid is gaan inzetten op activering van ouderen. De trend van stijgende zorgkosten kan namelijk afgebogen worden wanneer ouderen gezonder gaan leven, langer zelfstandig blijven wonen en meer mantelzorg gaan geven. Het verenigingsleven kan nauwelijks het hoofd boven water houden zonder de vrijwillige inzet van ouderen, die daar nog wel gezond voor moeten zijn.

⁵ Deze casus is gebaseerd op SCP-studies naar de verouderende bevolking (Van Campen 2020; Van Campen et al. 2017, 2018; De Klerk et al. 2019).

Ouderenbeleid heeft lang in het teken gestaan van de compensatie van fysieke en cognitieve beperkingen, ofwel het niet 'kunnen'. Op verschillende beleidsterreinen – van het uitstellen van verpleeghuisopname tot de bestrijding van eenzaamheid – werd sterk gestuurd vanuit wat mensen (niet) kunnen. Omdat ouderen met het klimmen der jaren fysiek minder 'kunnen', lag de focus van interventies op het wegnemen van drempels en belemmeringen in de leefomgeving.

De 'mogen'-vraag wordt nog weinig gesteld, al komt daar verandering in door kleine innovatieve groepen ouderen en professionals in de ouderenzorg. Mogen duidt op kansen. Het besef breekt langzaam door dat de leefomgeving nog te weinig kansen biedt aan ouderen om sociaal en cultureel actief te zijn (zie lokale projecten van de programma's (*cultural*) *age friendly cities*, Lang leve kunst en Een tegen eenzaamheid). Vanuit de beweging van positieve gezondheid en positieve psychologie is in de ouderenzorg de aandacht voor wat mensen wel en niet kunnen en mogen meer in balans gekomen. Naast de bestaande aandacht voor fysiek en cognitief functioneren, zijn participatie, zingeving en leefplezier in beeld van het gezondheidsbeleid gekomen.

Er is minder bekend over wat ouderen 'willen' doen voor de samenleving. Met kennis van wat zij 'willen', zou beter gebruikgemaakt kunnen worden van het groeiende potentieel van ouderen. De samenleving heeft de inzet en bijdrage van de groeiende groep ouderen hard nodig om de gezondheidszorg (mantelzorg), de arbeidsmarkt (langer werken, kinderopvang) en het culturele aanbod (theaters, sportverenigingen etc.) overeind te houden. Wanneer we uitgaan van de zingevende aspecten en het plezier van activiteiten (zoals vrijwilligerswerk en mantelzorg) en door ouderen meer kansen te bieden om deze activiteiten te ontplooiën, kunnen we meer ouderen motiveren om actief te worden. Tevens kan er nagedacht worden over de mogelijkheden en kansen voor ouderen om door middel van actieve bijdragen aan zorg, werk en het culturele leven op een zingevende manier mee te doen aan de samenleving. Dat vraagt om een breder denkkader dan wat ouderen moeten en kunnen in de afzonderlijke sectoren van zorg (mantelzorg geven), arbeid (langer werken) en cultuur (vrijwilligerswerk doen).

Samengevat biedt deze casus aanwijzingen dat betere inzichten in de balans van kunnen en mogen en de balans van moeten en willen handvatten bieden om kansrijker beleid te maken. Door ook de wensen (willen) van ouderen en de kansen (mogen) die zijn zien mee te wegen in beleid, komen nieuwe handelingsperspectieven tevoorschijn. Naast het bouwen van zorgwoningen voor ouderen kan bijvoorbeeld het vormgeven van een leefomgeving met een rijker sociaal en cultureel leven ouderen meer kansen

geven zich te ontwikkelen en van betekenis te zijn in bijvoorbeeld buurtwerk, lokale culturele initiatieven, sport-, beweeg- en tuinierverbanden, de zorg voor hulpbehoevende ouderen en kinderen in de buurt et cetera.

Integraal denken vanuit actieve burgers

In elk van de drie casussen komt naar voren dat participatiebevordering complex is en dat het huidige denkkader van verplichtingen en verantwoordelijkheden van burgers per beleidssector verbreed dient te worden. Daarom geven we tot slot twee hoofdboodschappen mee aan beleidsmakers, professionals en burgers die zich willen inzetten voor participatiebevordering:

1. Kijk bij het nadenken over participatiebevordering naar het dagelijks leven van burgers. Vanuit het burgerperspectief wordt duidelijker welke activiteiten zij combineren en hoe en waarom ze dat doen.
2. Overweeg stelselmatig wat mensen moeten, kunnen, willen en mogen. Deze vierslag opent reëlere handelingsperspectieven om kansengelijkheid in de levensloop van burgers te bevorderen.

Dit bredere denkkader biedt een andere manier van analyseren en daarmee andere handelingsperspectieven op participatiebevordering. In plaats van te denken vanuit de afzonderlijke beleidsterreinen over de condities die óf leren óf werken óf zorgen óf cultuuredeelnemers óf sporten mogelijk maken, is het reëler integraal te kijken naar de condities die het burgers mogelijk maken om participatievormen te combineren in het dagelijks leven. Hoe kan ik mijn werk combineren met bijscholing, de zorg voor mijn kinderen of ouders en ook nog een sociaal leven leiden door met vrienden te sporten en culturele voorstellingen te bezoeken? Binnen de grenzen van de tijd – een week heeft uiteindelijk maar 168 uur – kan het burgers makkelijker gemaakt worden om meer te doen wanneer de condities voor verschillende participatievormen op elkaar afgestemd zijn. Dat voorkomt dat burgers op piekmomenten te veel ballen in de lucht moeten houden. Tevens biedt dat burgers meer mogelijkheden om zelf te kiezen hoe ze zinvol en volwaardig willen participeren. Op een manier die hun zin en plezier geeft, binnen de restricties van wat ze moeten (van de overheid/samenleving), (fysiek, mentaal en sociaal) kunnen en wat ze mogen (in hun fysieke en sociale leefomgeving).

Dat vergt een integrale, en dus sectoroverstijgende benadering en beleidsaanpak. De tweeslag van 'moeten' en 'kunnen' lijkt meestal wel sectoraal geborgd in beleid (bv. werken met een arbeidshandicap), en op enkele terreinen is er aandacht voor 'mogen' (bv. kansengelijkheid in onderwijs en inclusiebeleid in arbeid). Maar de vierslag bij het combineren van participatievormen zien we zelden

terug in beleid. Vruchtbare aanzetten zijn te vinden in het beleid ten aanzien van het combineren van werken en leren en werken en zorgen (zie de besproken casussen). Dit beleid beperkt zich nog tot tweetallen van participatievormen. Burgers vervullen echter meer rollen en combineren meer participatievormen in het dagelijks leven. Dat vraagt een bredere en integralere doordinking van beleidsmaatregelen vanuit wat burgers doen.

Daarvoor is meer kennis nodig over 'willen' (wensen van mensen) en 'mogen' (waargenomen kansen van mensen), met oog voor interactie met de vierslag van participatie. Dat biedt een verbreding en verdieping van het gangbare handelingsperspectief van 'moeten' en 'kunnen'. Tevens is meer onderzoek nodig naar veranderende participatiemozaïeken in de levensloop(overgangen). Dat levert verbreding en verdieping op van een sectoraal handelingsperspectief naar een integraal handelingsperspectief, bijvoorbeeld op het combineren van taken en de werk-privébalans.

Het denkkader dat we hier geschetst en geïllustreerd hebben aan de hand van drie casussen verdient vanzelfsprekend nadere theoretische en empirische ontwikkeling. Er zou bijvoorbeeld kritisch naar de achterliggende mensbeelden van beleid gekeken kunnen worden. Burgers zijn niet te begrijpen als 'leerling', 'werkende', 'zorgende', 'sporter' of 'kunstbeoefenaar', maar combineren verschillende rollen in het dagelijks leven (Feijten en Gebhardt, in voorbereiding). Vanuit die optiek kunnen reële handelingsperspectieven, beleidsbenaderingen en praktische interventies voor participatiebevordering ontworpen worden, in aanvulling op de huidige sectorale inrichting van de samenleving.

Het kabinet zet hoog in met de uitspraak: 'Iedereen in Nederland verdient een goed bestaan en moet mee kunnen doen'. Dat biedt kansen voor burgers, maar die moeten ook benut worden. Daarvoor is meer kennis van de complexiteit van het dagelijks leven van burgers nodig. Participatiebevordering in brede zin als meedoen aan de samenleving is naast moeten en kunnen, ook een kwestie van willen en mogen.

Literatuur

- Boer, A. de, M. de Klerk, D. Verbeek-Oudijk en I. Plaisier (2020). *Blijvende bron van zorg: ontwikkelingen in het geven van informele hulp 2014-2019*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau. Geraadpleegd 24 april 2022 via <https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2020/12/09/blijvende-bron-van-zorg>.
- Broek, A. van den, C. van Campen, J. de Haan, A. Roeters, M. Turkenburg en L. Vermeij (2016). *De toekomst tegemoet: leren, werken, zorgen, samenleven en consumeren in het Nederland van later*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Campen, C. van (2020). *Gelukkig ouder worden in een veranderende samenleving. Een pleidooi voor zingeving en creativiteit*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau. Geraadpleegd 26 april 2022 via <https://www.scp.nl/publicaties/essays/2020/06/11/gelukkig-ouder-worden-in-een-veranderende-samenleving>.
- Campen, C. van, A. H. de Boer en J. Iedema (2013). Are informal caregivers less happy than noncaregivers? Happiness and the intensity of caregiving in combination with paid and voluntary work. In: *Scandinavian journal of caring sciences*, jg. 27, nr. 1, p. 44-50.
- Campen, C. van, M. Broese van Groenou, D. Deeg en J. Iedema (2017). *Langer zelfstandig. Ouder worden met hulpbronnen, ondersteuning en zorg*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Campen, C. van, F. Vonk en T. van Tilburg (2018). *Kwetsbaar en eenzaam? Risico's en bescherming in de ouder wordende bevolking*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Coalitieakkoord (2021). *Coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst'*. Den Haag: Rijksoverheid. Geraadpleegd 7 maart 2022 via <https://www.kabinetformatie2021.nl/documenten/publicaties/2021/12/15/coalitieakkoord-omzien-naar-elkaar-vooruitkijken-naar-de-toekomst>.
- Csikszentmihalyi, M. (2011). *Creativiteit. Over 'flow', schepping en ontdekking*. Amsterdam: Boom.
- Doel, R. van den, K. Breedveld (2017). *Naar meer Bruto Nationaal Sportgeluk? Verkenning van de rol van sport in geluk*. Utrecht: Mulier Instituut.
- Feijten, P. en W. Gebhart (in voorbereiding). *Mensbeelden bij beleid: bewust worden, bespreken en bijstellen*.
- Hoff, S., C. Vrooman, J. Iedema, J. Boelhouwer en J. Kullberg (2021). *Vershil in Nederland 2014-2020*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau. Geraadpleegd 26 april 2022 via <https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2021/10/07/vershil-in-nederland-2014-2020>.
- Klerk, M. de, D. Verbeek-Oudijk, I. Plaisier en M. den Draak (2019). *Zorgen voor thuiswonende ouderen: Kennissynthese over de zorg voor zelfstandig wonende 75-plussers, knelpunten en toekomstige ontwikkelingen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Klerk, M. de, M. Olsthoorn, I. Plaisier, J. Schaper en F. Wagemans (2021). *Een jaar met corona. Ontwikkelingen in de maatschappelijke gevolgen van corona*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau. Geraadpleegd 26 april 2022 via <https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2021/03/03/een-jaar-met-corona>.
- Kooiker, S., A. de Jong, D. Verbeek-Oudijk en A. de Boer (2019). *Toekomstverkenning mantelzorg aan ouderen in 2040*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Leu, A., E. Guggiari, D. Phelps, L. Magnusson, H.H. Nap, R. Hoefman, F. Lewis, S. Santini, M. Socci en L. Boccaletti (2021). Cross-national analysis of legislation, policy and service frameworks for adolescent young carers in Europe. In: *Journal of Youth Studies*, p. 1-21 ([dx.doi.org/10.1080/13676261.2021.1948514](https://doi.org/10.1080/13676261.2021.1948514)).
- Lippe, T. van der (2021). *Waar blijft mijn tijd? Waarom we zoveel willen, moeten en kunnen*. Amsterdam: Prometheus.
- Maslowski, R. (2019). *Grenzen aan een leven lang leren*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau. Geraadpleegd 26 april 2022 via <https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2019/05/22/grenzen-aan-een-leven-lang-leren>.
- Nap, H.H., R. Hoefman, N. de Jong, L. Lovink, L. Glimmerveen, F. Lewis, S. Santini, B. D'Amen, M. Socci en L. Boccaletti (2020). The awareness, visibility and support for young carers across Europe: a Delphi study. In: *BMC Health Services Research*, jg. 20, nr. 1, p. 1-16.
- Nussbaum, M.C. (2013). *Creating capabilities: the human development approach*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Nussbaum, M.C. en A. Sen (1993). *The quality of life*. Oxford: Clarendon Press.
- Plaisier, I., F. Wagemans en M. de Klerk (2020). *Welbevinden ten tijde van corona*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Ridder, J. den, C. van Campen, E. Josten en J. Boelhouwer (2020). *De sociale staat van Nederland op hoofdlijnen. Kwaliteit van leven in onzekere tijden*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau. Geraadpleegd 26 april 2022 via <https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2020/09/10/kwaliteit-van-leven-in-onzekere-tijden-de-sociale-staat-van-nederland-op-hoofdlijnen>.
- Roeters, A., A. de Boer, A. van den Broek, F. Bucx, F. Feijten, J. de Haan, I. Pulles, D. Verbeek-Oudijk, J.D. Vlasblom en A. Wennekers (2018). *Alle ballen in de lucht: tijdsbesteding in Nederland en de samenhang met kwaliteit van leven*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Roeters, A., A. de Boer, W. Portegijs, R. Maslowski en J. Omlo (2021). *De werkende duizendpoot*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau. Geraadpleegd 26 april 2022 via <https://www.scp.nl/onderwerpen/veranderende-arbeidsmarkt/documenten/publicaties/2021/04/22/de-werkende-duizendpoot>.
- Roos, S. de, I. van Tienen en A. de Boer (2020). *Bezorgd naar school*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau. Geraadpleegd 26 april 2022 via <https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2020/02/12/bezorgd-naar-school>.
- Ryan, R.M. en E.L. Deci (2017). *Self-determination theory: basic psychological needs in motivation, development, and wellness*. New York City: Guilford Press. Geraadpleegd 26 april 2022 via <http://books.google.com/books?vid=isbn9781462528769>.
- SCP (2019). *Hoe is het om jonge mantelzorger te zijn?* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau. Geraadpleegd 26 april 2022 via <https://www.scp.nl/publicaties/infographics/2019/11/09/hoe-is-het-om-jonge-mantelzorger-te-zijn>.
- SCP (2021a). *Notitie Koersen op de samenleving*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau. Geraadpleegd 26 april 2022 via <https://digitaal.scp.nl/pdf/16-04-2021/koersen-op-de-samenleving.pdf>.
- SCP (2021b). *Notitie Inclusieve samenleving*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau. Geraadpleegd 26 april 2022 via https://digitaal.scp.nl/pdf/notitie/Inclusieve_samenleving_SCP_28mei2021.pdf.
- SCP (2022). *Reflectie op het regeerakkoord 2021-2025 vanuit het burgerperspectief*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau. Geraadpleegd 26 april 2022 via <https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2022/01/10/reflectie-op-het-coalitieakkoord-2021-2025-vanuit-het-burgerperspectief>.
- VWS (2021). *Inzicht in eenzaamheid: Gesprekken met de wetenschappelijke Adviescommissie Eén tegen eenzaamheid*. Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Geraadpleegd 26 april 2022 via <https://www.eentegeneenzaamheid.nl/app/uploads/2021/10/Inzicht-in-eenzaamheid-gesprekken-met-de-Wac-online.pdf>.

