

Vergaderjaar 2007–2008

29 544

Arbeidsmarktbeleid

Nr. 153

BRIEF VAN DE MINISTER PRESIDENT, MINISTER VAN ALGEMENE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 juni 2008

Het kabinet heeft met waardering kennisgenomen van de rapporten «De verzorgingsstaat herwogen» over de toekomst van de verzorgingsstaat en «Investeren in werkzekerheid» over het functioneren van de arbeidsmarkt van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). Gezien hun inhoudelijke samenhang geeft het kabinet een gezamenlijke reactie op beide adviezen. Daarbij gaat het om een reactie op hoofdlijnen. Het kabinet heeft de commissie arbeidsparticipatie ingesteld die nog vóór de zomer zal adviseren over de wijze waarop de arbeidsparticipatie kan worden verhoogd. In de kabinetsreactie op dit advies zal meer concreet op beleidsmaatregelen worden ingegaan.

Hierbij zend ik u de reactie van het kabinet op de WRR-rapporten.

De minister-president,
minister van Algemene Zaken,
J. P. Balkenende

Kabinetsreactie op de WRR-rapporten «De verzorgingsstaat herwogen» en «Investeren in werkzekerheid»

1. Inleiding

De Nederlandse verzorgingsstaat is het geheel aan collectieve verzekeringen en voorzieningen dat bedoeld is om (bestaans)risico's op te vangen zodat mensen op eigen kracht en zonder bovenmatige angst voor die risico's aan het economische en maatschappelijke leven kunnen deelnemen. Daarbij gaat het niet alleen om het waarborgen van de bestaanszekerheid van iedereen die dat nodig heeft, maar ook om toegang tot goede gezondheidszorg, woonruimte en onderwijs.

Onderzoek laat zien dat er brede maatschappelijke steun bestaat voor de verzorgingsstaat. Maar tegelijkertijd is er kritiek op vormen en verschijnselen waar dit mee gepaard gaat, zoals bureaucratie, oneigenlijk gebruik van middelen en vermeende onwil om te werken. Ook de notie van solidariteit wordt breed gedragen, maar niet minder dat betrokkenen zonnodig worden verplicht om door eigen inzet het gebruik van sociale voorzieningen zo veel mogelijk te beperken.

De verzorgingsstaat zoals wij die kennen is de uitkomst van een proces dat al begon aan het begin van de vorige eeuw. De forse uitbouw in de jaren vijftig tot eind jaren zeventig werd in de daaropvolgende jaren gevolgd door een voortdurende aanpassing, bijstelling en beperking. Want sociale voorzieningen en verzekeringen bergen het gevaar in zich dat mensen en bedrijven zich in hun gedrag op een strategische wijze naar deze regelingen (i.c. de voorwaarden die aan deze regelingen verbonden zijn) gaan zetten. Bescherming schept daardoor nieuwe behoefte aan bescherming. Die bescherming gaat bovendien veelal – bedoeld of onbedoeld – gepaard met de uitsluiting van de beschermden van de arbeidsmarkt. Het leidt tot het verschijnsel dat de verzekering van vergrijzing de vergrijzing versterkt; de bescherming van arbeidsongeschiktheid tot arbeidsongeschiktheid leidt; de bescherming van arbeid en van arbeidsomstandigheden werkloosheid schept. Een voortdurende aandacht voor de juiste balans tussen inkomensbescherming en de prikkels om te (gaan) werken is dan ook noodzakelijk. Op een aantal terreinen zijn in dit opzicht al belangrijke stappen gezet, op andere is een nadere heroverweging nodig (bijv. Wajong).

Maar de samenleving en wereld waarin de mechanismen en voorzieningen van de verzorgingsstaat moeten functioneren veranderen in hoog tempo. Toenemende pluriformiteit van de samenleving dwingt tot steeds weer nieuwe aanpassingen. Vergrijzing en ontgroening stellen grenzen aan de houdbaarheid van de verschillende voorzieningen. De arbeidsparticipatie moet daarom worden uitgebreid. In een open economie en internationale markten vergen behoud van welvaart en concurrentievermogen een hoge productiviteit met als keerzijde dat de eisen aan en de druk op arbeid steeds hoger worden. De Nederlandse verzorgingsstaat zal een antwoord moeten vinden op de uitdagingen die dit schept. Het hoge niveau van sociale voorzieningen en zekerheid stelt Nederland voor grote uitdagingen. De uitdagingen raken aan de kern van wat we onder solidariteit, zorg en participatie verstaan en daarmee aan de fundamentele vraag wat voor samenleving we willen zijn.

2. Adviezen Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (verder WRR) heeft twee publicaties uitgebracht die een welkome handreiking bieden bij het doordenken van de mogelijke implicaties van de fundamentele verande-

ringen in de samenleving en de economie voor de wijze waarop de verzorgingsstaat moet worden ingericht. Het gaat om de rapporten «De verzorgingsstaat herwogen» over de toekomst van de verzorgingsstaat en «Investeren in werkzekerheid» over het functioneren van de arbeidsmarkt. Gezien hun inhoudelijke samenhang geeft het kabinet een gezamenlijke reactie op beide adviezen. Daarbij gaat het om een reactie op hoofdlijnen. Het kabinet heeft de commissie arbeidsparticipatie ingesteld die nog vóór de zomer zal adviseren over de wijze waarop de arbeidsparticipatie kan worden verhoogd. In de kabinetsreactie op dit advies zal meer concreet op beleidsmaatregelen worden ingegaan.

In het rapport over de verzorgingsstaat onderscheidt de WRR vier functies van de verzorgingsstaat: verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden.

- Verzorgen betekent hulp voor mensen die door ziekte of leeftijd niet voor zich zelf kunnen zorgen;
- Verzekeren houdt in dat mensen tot op zekere hoogte beschermd zijn tegen bepaalde vormen van inkomensverlies;
- Verheffen gaat over het aanreiken van vaardigheden aan individuen en groepen die hen in staat stellen om in economische en culturele zin hun eigen weg beter te gaan;
- Verbinden is de opdracht om vormen van onderlinge verbondenheid tussen verschillende individuen of groepen tot stand te brengen of te bevorderen.

De WRR pleit ervoor deze functies te herwegen en meent dat er de komende jaren een sterker accent nodig is op de verheffings- en verbindingsfunctie. Dit is nodig om tegenstellingen tussen hoogen laagopgeleiden, oudere en jongere generaties en langs etnische lijnen te overbruggen. Hiervoor zijn verbeteringen in het functioneren van de arbeidsmarkt en het onderwijs nodig. Verder ziet de WRR een grotere rol voor gemeenten bij het versterken van de verbindingsfunctie (de «verbindingsstad»).

In het rapport «Investeren in werkzekerheid» besteedt de WRR nader aandacht aan het functioneren van de arbeidsmarkt, in het bijzonder de rol van scholing en onderwijs daarbij. De WRR betoogt dat huidige en verwachte toekomstige ontwikkelingen meer dan voorheen twee belangrijke eisen stellen aan de arbeidsmarkt: 1) een optimale allocatie van de factor arbeid om de arbeidsproductiviteit te bevorderen en 2) een grotere arbeidsdeelname. Om dit te bereiken is een vergroting van de arbeidsmarktflexibiliteit van groot belang. Een grotere flexibiliteit kan de onzekerheid voor mensen op de arbeidsmarkt echter vergroten. De WRR meent dat deze onzekerheid niet moet worden gecompenseerd door sociale voorzieningen en inkomenszekerheid, maar door het toerusten van mensen met kennis en vaardigheden. Een brede inzetbaarheid (*employability*) kan zorgen voor werkzekerheid in een steeds veranderende economie.

Het kabinet is erkentelijk voor beide WRR-rapporten en deelt op hoofdlijnen de analyse van de WRR. Deze sluit goed aan bij het beleid zoals dat is neergelegd in het coalitieakkoord en het beleidsprogramma. Daarin is reeds sprake van een accentverschuiving in de zin zoals die door de WRR wordt bepleit: 1) van verzorgen en verzekeren naar verheffen en verbinden en 2) van baan- naar werkzekerheid. Het kabinet is daarbij van mening dat deze accentverschuiving niet alleen via onderwijs en werk gestalte kan krijgen, maar ook via wonen, integratie, gezondheidszorg, het gezin en sport en cultuur. Het kabinet heeft op die terreinen een ambitieuze agenda, maar wijst ook nadrukkelijk op de verantwoordelijkheid van alle Nederlanders voor sociale verbondenheid. De overheid kan belemmeringen wegnemen en randvoorwaarden scheppen voor mogelijkheden van mensen om zich te ontwikkelen, mee te doen en verbanden te

vormen. Maar het zijn uiteindelijk de mensen zelf die de keuzes maken in hun leven en daarmee ook bepalen wat voor samenleving Nederland is.

Leeswijzer

In het vervolg van deze kabinetsreactie wordt uitvoeriger ingegaan op de visie van het kabinet op de verzorgingsstaat en de arbeidsmarkt. Paragraaf 3 beschrijft de fundamentele ontwikkelingen die tot uitdagingen leiden voor het (toekomstig) beleid. Dit leidt in paragraaf 4 tot de conclusie dat er opgaven liggen voor het kabinet, die consequenties hebben voor de invulling van de verzorgingsstaat. Het kabinet schetst in paragraaf 5 en 6 zijn visie aan de hand van een tweetal thema's: verheffen en verbinden. Beleid gericht op verheffen en verbinden vergt ook een solide basis: een goede gezondheidszorg, woning en leefomgeving en voldoende bestaanszekerheid. De kabinetsreactie besluit met een korte conclusie en een schets van enkele uitdagingen voor de verre toekomst die een nadere bezinning behoeven.

3. Ontwikkelingen die de verzorgingsstaat beïnvloeden

Net als in de rest van de geïndustrialiseerde wereld stelt een aantal fundamentele ontwikkelingen de Nederlandse verzorgingsstaat en samenleving voor belangrijke uitdagingen. Deze ontwikkelingen zetten het draagvlak van de verzorgingsstaat en de sociale samenhang onder druk.

Globalisering en technologische ontwikkelingen

De Nederlandse economie raakt steeds verder vervlochten met het buitenland. Afstanden worden kleiner, waardoor Nederlandse bedrijven meer concurrentie uit het buitenland ondervinden, maar tegelijkertijd ook grotere kansen op buitenlandse markten krijgen. Globalisering en vooruitgang in informatie- en communicatietechnologie stellen bedrijven in staat het productieproces steeds verder op te splitsen in taken en die deels te verplaatsen naar locaties met lagere productiekosten. Dit leidt tot een efficiëntere productie, lagere prijzen en meer keus voor de consument. Door dit proces zullen sommige banen uit Nederland verdwijnen, terwijl andere banen ontstaan (vooral in de dienstensector). De arbeidsmarkt-kansen van verschillende groepen op de arbeidsmarkt zullen door deze ontwikkeling naar verwachting verder uiteen gaan lopen.

Vergrijzing en ontgroening

Nederlanders leven steeds langer in een goede gezondheid, waardoor zij tijdens hun leven meer mogelijkheden krijgen. Het is de uitdaging deze verworvenheid (beter dan thans gebeurt) in de verschillende maatschappelijke arrangementen te benutten, en te voorkomen dat ouderen te snel aan de kant gaan staan. Ouderen zullen een groter deel van de bevolking uitmaken (vergrijzing), terwijl tegelijkertijd steeds minder kinderen worden geboren (ontgroening). De toename van de kosten voor oudedagsvoorzieningen, zoals de AOW en zorguitgaven, en de krimp van de groep werkenden, die deze kosten moet opbrengen, tasten van twee kanten het financiële draagvlak van de verzorgingsstaat aan. Ook kunnen door de afname van het aantal werkenden tekorten op de arbeidsmarkt ontstaan, bijvoorbeeld in sectoren met essentiële maatschappelijke functies als zorg en onderwijs.

Toenemende diversiteit en complexiteit van de samenleving

De Nederlandse samenleving is op tal van punten dynamischer, heterogener en complexer geworden en die ontwikkeling zal zich in de toekomst

naar verwachting verder voortzetten. De voortschrijdende individualisering impliceert dat mensen meer gericht zijn op eigen kunnen, maar ook meer op eigen voordeel. De manier waarop mensen hun levensloop inrichten vertoont steeds grotere verschillen. De variëteit van samenlevingsvormen is sterk toegenomen, terwijl de stabiliteit van relaties afneemt. Door migratie is inmiddels één op de tien Nederlanders van niet-westerse afkomst.

De toenemende diversiteit en complexiteit van de maatschappij in combinatie met demografie, technologie en globalisering kan zich vertalen in een tweedeling langs verschillende breuklijnen. Voorbeelden zijn arm versus rijk, laagopgeleid versus hoogopgeleid, jong versus oud, en allochtoon versus autochtoon. Vooral als scheidslijnen gaan samenvallen ontstaan risico's voor de sociale cohesie. De kans daarop wordt groter als gezinnen worden gevormd door mensen met dezelfde achtergrond. Aan de onderkant van de samenleving komen taalachterstanden, psychische en fysieke belemmeringen en problematische schulden veelal in samenhang voor. Als mensen uit kansarme omgevingen er stelselmatig onvoldoende in slagen uit hun achterstand te geraken, staat de sociale cohesie onder druk. Het risico van tweedeling heeft vaak een duurzaam karakter, omdat ontwikkelingskansen van kinderen voor een aanzienlijk deel worden bepaald door de omgeving waarin ze opgroeien.

4. Uitdagingen als gevolg van de ontwikkelingen

De geschetste ontwikkelingen stellen de Nederlandse samenleving en arbeidsmarkt voor indringende vragen. Zij hebben eveneens gevolgen voor de werking en betaalbaarheid van de arrangementen en voorzieningen van de verzorgingsstaat zoals die in de achterliggende decennia tot stand zijn gekomen. Het kabinet ziet als één van zijn centrale uitdagingen om onder veranderende omstandigheden de ambities van de verzorgingsstaat – het waarborgen van de voorwaarden om mensen tot hun recht te laten komen – realiseerbaar te houden. Het gaat daarbij niet om het realiseren van een bepaalde situatie, maar om een dynamisch proces dat waarborgen biedt voor financiële houdbaarheid en sociale samenhang in de context van een vitale economie. De kracht van de samenleving wordt bepaald door de mate waarin burgers en bevolkingsgroepen willen en kunnen deelnemen aan economische en sociale verbanden.

Om onze verzorgingsstaat in stand te kunnen houden is draagvlak nodig, zowel economisch (kunnen we het betalen) als maatschappelijk (zijn we bereid het te betalen uit solidariteit met elkaar). Een gezonde economie met een goedopgeleide beroepsbevolking vormt de basis voor de verzorgingsstaat. Zonder bloeiende economie, gunstig investeringsklimaat en een goed functionerende arbeidsmarkt zijn er in de toekomst onvoldoende banen en onvoldoende mogelijkheden om de verzorgingsstaat in stand te houden. Het kabinet zet zich daarom in voor een innovatieve, concurrerende en ondernemende economie, waarin mensen hun leven lang hun kennis en vaardigheden bijhouden. Het kabinet wil burgers vertrouwen in de toekomst bieden, maar hen ook prikkelen zelf verantwoordelijkheid te nemen voor het benutten van hun capaciteiten via werk en scholing. Werk is de beste manier om bestaanszekerheid en onafhankelijkheid te realiseren en het risico op armoede te beperken. De overheid biedt een helpende hand aan de mensen die dit niet op eigen kracht kunnen bereiken.

Tegen deze achtergrond moeten ook de ambities van het kabinet op het terrein van de arbeidsparticipatie gezien worden. De WRR onderstreept in zijn rapport over de verzorgingsstaat dat de huidige voorzieningen

daarvan niet houdbaar zijn. In zijn MLT-advies deelt de SER deze conclusie en stelt voor om de helft van de vergrijzingslast op te vangen via structurele verhoging van de arbeidsparticipatie (naar 80%). Het belang hiervan kan worden afgezet tegen het gegeven dat de beroepsbevolking niet verder groeit en in de komende jaren (vanaf 2011) zelfs zal gaan krimpen als gevolg van vergrijzing en ontgroening. Nu al is er in een groeiend aantal bedrijfstakken en publieke voorzieningen sprake van een toenevend probleem om personeel te vinden. Dit komt bovenop een kwalitatief arbeidstekort; een tekort aan bepaalde vaardigheden en beroepskwaliteiten een aansluitingsprobleem tussen vraag en aanbod van arbeid. Een derde element van deze problematiek is het gegeven dat de mechanismen van de verzorgingsstaat het inherente risico in zich bergen dat meer mensen in inactiviteit belanden dan noodzakelijk is. Voorkomen moet worden dat in een wereld die steeds internationaler van karakter wordt, uitsluiting van arbeid de keerzijde dreigt te worden van de bescherming die nationale regelingen bieden. Daardoor vullen de arbeidsmarkt en sociale zekerheid elkaar niet meer aan maar komen tegenover elkaar te staan, waardoor re-integratie steeds moeilijker wordt. In de achterliggende jaren lijkt die ontwikkeling gekeerd op het terrein van de arbeidsongeschiktheid en de bijstand, maar op andere gebieden, zoals de Wajong en de sociale werkvoorziening, is zij nog onverminderd zichtbaar.

Een vitale economie en een grote arbeidsparticipatie zijn evenwel niet de enige voorwaarden voor het realiseren van de ambities van de verzorgingsstaat in de toekomst. Een hechte samenleving waarin iedereen meedoet en wordt gewaardeerd, waarin we ons afhankelijk weten van elkaar en verantwoordelijk voor elkaar, is evenzeer een wezenlijke voorwaarde. Het waarborgen daarvan vormt eveneens inzet van het kabinetsbeleid. Sommige van de eerder genoemde ontwikkelingen kunnen de bindende kracht van onze samenleving verminderen. In de pijler «Sociale samenhang» van het beleidsprogramma «Samen werken, samen leven» heeft het kabinet uiteengezet hoe het de sociale samenhang en participatie wil bevorderen. Mensen kunnen meedoen in de samenleving door het verrichten van betaald werk, maar ook door vrijwilligerswerk te verrichten, informele zorg te verlenen, kinderen op te voeden of zich in te zetten voor sport of buurt. Om het bindend vermogen van de Nederlandse samenleving te versterken, is het belangrijk dat de verschillende beleidsdomeinen in samenhang worden gezien. Het kabinet richt zich samen met de gemeenten in het bijzonder op de plaats waar bindingen voor een belangrijk deel moeten ontstaan: in buurten en wijken, waarbij brede scholen, sportverenigingen, welzijnsorganisaties, culturele instellingen en Centra voor jeugd en gezin elk hun rol spelen.

Meer in het bijzonder gaat het in de komende jaren om de volgende aspecten:

Meer meedoen

Meer mensen zullen moeten meedoen – op de arbeidsmarkt en in de samenleving. Arbeidsparticipatie is wezenlijk voor het functioneren van de verzorgingsstaat en niet alleen omdat arbeid een middel is om inkomen te verwerven. Een hoge arbeidsparticipatie kan bindingen tussen mensen versterken en maakt het mogelijk om in een vergrijzende samenleving een hoog niveau van collectieve voorzieningen te handhaven. Het kabinet ziet werk als een bron van inkomen en bestaanszekerheid, maar ook als een belangrijke manier om deel te nemen aan de maatschappij. Het biedt kansen om talenten te ontplooiën en kennis en vaardigheden op te bouwen, en het geeft een gevoel van eigenwaarde. Werk brengt mensen samen, bezorgt mensen een netwerk en bevordert zo de vorming van sociale verbanden en maatschappelijke integratie. Voorkomen moet

worden dat arrangementen als (onbedoeld) effect hebben dat bepaalde groepen geringe kansen hebben op de arbeidsmarkt of stimuleren om te vroeg aan de kant te gaan staan. De arbeidsmarkt is echter niet de enige plek waar mensen samen komen en samen werken. Sociale bindingen krijgen ook gestalte in verenigingen, culturele instellingen en (brede) scholen, in de buurt en binnen de familie en vriendenkring. Vrijwilligers en mantelzorgers spelen in deze verbanden een belangrijke rol en leveren een waardevolle bijdrage aan onderlinge betrokkenheid en houdbare solidariteit in de zorg.

Een hogere arbeidsparticipatie en een goed opgeleide beroepsbevolking zijn nodig om de verzorgingsstaat betaalbaar te houden en tekorten op de arbeidsmarkt te voorkomen. Het kabinet streeft naar een arbeidsparticipatiegraad van 80% in 2016 en een toename van het aantal vrijwilligers en mantelzorgers. Vooral bij oudere werknemers, vrouwen, allochtonen en laaggeschoolden blijft de arbeidsparticipatie nog achter. Nederlanders zullen moeten wennen aan de gedachte dat er meer moet worden doorgevoerd tot aan de huidige pensioengerechtigde leeftijd, zodat de lasten van de vergrijzing kleiner worden en eerlijker tussen generaties worden verdeeld. Vooral voor 60-plussers geldt dat hun arbeidsparticipatie ver achterblijft vergeleken met andere landen; in 2006 werkte van deze groep slechts 21%. Ook de arbeidsparticipatie van vrouwen, in gewerkte uren, is in Nederland relatief laag. Uitgangspunt van het kabinet hierbij is dat het aan ouders zelf is op welke manier ze betaald werk en de zorg voor kinderen willen combineren en dat de toenemende arbeidsparticipatie niet ten koste mag gaan van de kwaliteit van de zorg voor kinderen. Dat neemt niet weg dat het kabinet maatregelen neemt om te voorkomen dat de arbeidsparticipatie van vrouwen belemmerd wordt. Ten slotte zijn er in Nederland mensen, veelal laagopgeleid of gehinderd door beperkingen, die moeilijk een baan blijken te kunnen vinden en dus langdurig onvoldoende meedoen in de samenleving.

Beter aanpassen

Verder zullen Nederlanders moeten leren leven met meer en andersoortige risico's. In een dynamische omgeving vormt het aanpassingsvermogen van zowel burgers als bedrijven de sleutel tot economisch succes. Bedrijven zullen flexibeler moeten kunnen reageren op de felle internationale concurrentie en technologische ontwikkelingen. De arbeidsmarkt zal meer in beweging zijn en flexibeler moeten worden. Werknemers zullen hun hele leven voldoende vaardigheden moeten bezitten om zich aan te kunnen passen aan nieuwe omstandigheden en te profiteren van nieuwe mogelijkheden. Een goede opleiding en leven lang leren zijn daarvoor nodig. Breed inzetbare kennis en vaardigheden zijn essentieel voor weerbaarheid en wendbaarheid op de arbeidsmarkt, zodat na verlies van een baan snel een nieuwe baan kan worden gevonden. Een goede inkomensverzekering als brug naar een volgende baan is daarbij een belangrijke randvoorwaarde. Voor werknemers zal baanzekerheid plaats moeten maken voor inzetbaarheid (*employability*) als bron van werkzekerheid.

Het bevorderen van de inzetbaarheid van de beroepsbevolking en het stimuleren van het aanpassingsvermogen van de economie en van werkgevers en werknemers daarbinnen, vergt ook dat de werking van de voorzieningen en mechanismen van de verzorgingsstaat daartoe aanzet. In de afgelopen jaren zijn de voorzieningen al op belangrijke onderdelen aangepast. In de sfeer van de arbeidsongeschiktheid en de bijstand lijkt het gelukt om de dynamiek van een uitbreiding te veranderen in een dynamiek van activering. Het stelsel van verzekering van ziektekosten is gewijzigd en daarmee is een begin gemaakt met de beheersbaarheid van de

ziektelasten. Bij dat alles is de (inkomens)bescherming van degenen die daar voor hun bestaanszekerheid op zijn aangewezen niet aangetast. Maar met die aanpassingen zijn we er nog niet. Op het punt van de werkloosheid en het VUT/prepensioen zijn de regelingen aangepast en beperkt, maar is het nog onvoldoende gelukt om de werking van zekerheid en bescherming aan te passen aan de dynamiek van baanvernieuwing, arbeidsmobiliteit, investeren in inzetbaarheid en toenemende levensverwachting. Verdere wijzigingen zullen dan ook nodig zijn. Zo zal voor jongeren tot 27 jaren een werk-leerplicht worden ingevoerd; zo zullen de voorzieningen voor gehandicapte jongeren in het onderwijs en bij de integratie op de arbeidsmarkt op elkaar moeten worden afgestemd en primair gericht moeten worden op werk; zo zal de WW moeten worden aangepast om langdurig werklozen te stimuleren tot werk, en zullen de mechanismen die het doorwerken tot het 65ste levensjaar of langer ontmoedigen of belemmeren, moeten worden weggenomen.

Verbeteren van kansarme omgevingen

De mogelijkheden om mee te doen in de samenleving zijn niet voor iedereen en overal in Nederland gelijk. Het beleid dat werken en scholing bevordert is veelal generiek van aard en gericht op het individu. Als veel mensen in een achterstandspositie in dezelfde buurt wonen of veel met elkaar omgaan, kan er een kansarme omgeving ontstaan, waarin dit generieke beleid onvoldoende voedingsbodem vindt. Door het ontbreken van inspirerende voorbeelden en een goede leercultuur wordt het moeilijker voor mensen om op eigen kracht hun achterstand in te lopen. Dit probleem speelt bij achterstandswijken die te maken hebben met een opeenstapeling van maatschappelijke problemen en bij de integratie van etnische minderheden.

Borgen, verheffen en verbinden

Met de WRR onderkent het kabinet dat de maatschappelijke ontwikkelingen ook gevolgen hebben voor de wijze waarop de verzorgingsstaat wordt ingevuld. Inzet is om mensen zo goed mogelijk op «eigen benen» te laten staan en tot hun recht te laten komen in het besef dat men daar doorgaans ook steun van anderen bij behoeft waar dat nodig is. Dat geldt voor jong en oud, hoogen laagopgeleid, gezonde mensen en mensen met beperkingen en de nieuwkomers in de Nederlandse samenleving. Mensen zijn daarbij primair zelf verantwoordelijk om hun talenten te ontwikkelen, elkaar tot steun te zijn en samen met anderen de kansen en risico's van het leven te benutten en te beheersen. Daarbij moet men uit kunnen gaan van een solide basis: een goede gezondheidszorg, woning en leefomgeving en voldoende bestaanszekerheid als men door tegenslag wordt getroffen. Maar het vergt ook specifieke aandacht voor mensen die de aansluiting dreigen te missen. Vandaar de noodzaak om sociale samenhang te bevorderen. Participatie, emancipatie en integratie zijn daarbij sleutelbegrippen. Voorkomen moet worden dat mensen in wijken en buurten als los zand naast elkaar leven, dat groepen naast de samenleving komen te staan of daarbinnen vereenzamen.

Tegen die achtergrond deelt het kabinet de mening van de WRR dat **verheffen** en **verbinden** niet minder essentiële functies van de verzorgingsstaat zijn dan verzekeren en verzorgen. In de komende jaren zullen die bijzondere aandacht vragen aangezien veel ontwikkelingen die op ons afkomen als implicatie hebben dat de verschillen tussen mensen zullen worden aangezet. In het vervolg van deze reactie zal het kabinet zich vooral op de functies «verheffen» en «verbinden» concentreren. Het kabinetsbeleid met betrekking tot de functies verzekeren en verzorgen is

in andere nota's reeds aan de orde gekomen of zal dit komen in de nabije toekomst.

5. Verheffen

«Verheffen» heeft betrekking op het toerusten van individuen, het investeren in het eigen «human capital» en het stimuleren van meedoen op de arbeidsmarkt en in de samenleving gedurende het hele leven. Het kabinet wil met betrekking tot deze functie komen tot een meer integrale inzet door het verbinden van de verschillende beleidsgebieden en overheidsniveaus. Daartoe beziet het de verschillende arrangementen in levensloop-perspectief. Ontwikkelingen eerder in het leven kunnen van invloed zijn op de maatschappelijke positie later. Vandaar ook een nadruk op preventie en het tijdig onderkennen en aanpakken van eventuele achterstanden. Levenslopen bieden zo een kader voor de afstemming van maatregelen op verschillende beleidsdomeinen, zoals (jeugd)zorg, onderwijs en arbeidsmarktbeleid, als het gaat om bijvoorbeeld het integratiebeleid en het beleid ten aanzien van jongeren met een beperking. Dit vergt overheidsbeleid op verschillende niveaus, waarbij de rijksoverheid door-gaans de randvoorwaarden schept waarbinnen burgers hun leven inrichten en samen met andere burgers en maatschappelijke instellingen en de lokale overheid problemen kunnen aanpakken. Dat betekent niet dat de inzet niet in bepaalde gevallen verder kan gaan, zoals de manier van werken bij de wijkenaanpak illustreert.

Nieuwe Nederlanders worden aangesproken op hun eigen verantwoordelijkheid en ondersteund bij het verkleinen van hun maatschappelijke achterstand door het integratiebeleid. De Integratienota «Zorg dat je erbij hoort!» geeft in een notendorp het integratiebeleid weer. Belangrijke elementen van dat beleid zijn inburgering, het bevorderen van betere schoolprestaties, meer werk en stageplaatsen en meer sport- en cultuur-deelname van burgers met een niet-Nederlandse achtergrond. Ook hier geldt dat de overheid de randvoorwaarden schept die burgerschap en meedoen op de arbeidsmarkt en in de maatschappij bevorderen en belemmeringen ervoor verminderen. Dit kan in de eerste plaats tijdens het proces van inburgering dat ten doel heeft nieuwkomers toe te rusten voor de deelname aan de Nederlandse samenleving. Inburgering is een belangrijke voorwaarde om goed te kunnen participeren in de samenleving. In de inburgering heeft participatie als methode ook een centrale plaats. Dat gebeurt door deelname aan maatschappelijke activiteiten een plaats te geven in de inburgering. Het gaat daarbij niet alleen om participatie op de arbeidsmarkt, maar ook om deelname aan vrijwilligerswerk en de combinatie met opvoedingsondersteuning. Door inburgeringstrajecten meer interactief te maken en inburgeraars in direct contact te brengen met de omgeving waarin zij inburgeren wordt inburgering ook tot een oefening in sociale integratie en burgerschap gemaakt.

Het kabinet is van oordeel dat de arrangementen van de verzorgingsstaat mensen zo veel mogelijk in staat moeten stellen en stimuleren om (op eigen kracht) mee te doen in de samenleving. Het kabinet wil daarom bevorderen dat iedereen zijn capaciteiten ontwikkelt en zo veel mogelijk benut – en daartoe ook in staat is als de omstandigheden in de economie of samenleving zich sterk wijzigen. Daarbij gaat het niet alleen om het verbeteren van de positie van mensen die nu een zwakke arbeidsmarkt-positie hebben, maar om het verhogen van de inzetbaarheid van de beroepsbevolking in zijn geheel. Daarom is het van belang dat mensen gedurende hun hele leven kennis blijven opbouwen en vaardigheden ontwikkelen. In deze paragraaf wordt vanuit een levensloop-perspectief aangegeven hoe het kabinet aan deze ambitie invulling geeft.

Jeugd

In de kinderjaren wordt de basis gelegd. De opvoeding is van wezenlijk belang voor de toerusting van kinderen en jongeren om later hun eigen leven vorm te kunnen geven en voor zichzelf te kunnen zorgen. Het kabinet wil de steun bij het opgroeien en opvoeden versterken, onder andere door de vorming van Centra voor Jeugd en Gezin. Ouders moeten daar met alle mogelijke opvoedvragen én voor hulp terecht kunnen. Dat geldt ook voor de jeugd. Professionals die veel met kinderen en gezinnen werken moeten alert zijn en vroegtijdig signaleren of gezinnen hulp nodig hebben: kinderen mogen niet in de knel raken. Betere samenwerking, informatie-uitwisseling en coördinatie van hulp en zorg door en tussen instanties is hierbij cruciaal. Om dit te realiseren wordt de inrichting van Centra voor Jeugd en Gezin wettelijk verankerd, alsmede de regierol van de gemeente bij het maken van sluitende afspraken tussen alle betrokkenen in de jeugdketen. Ook worden vanaf 2008 verschillende geldstromen voor opvoed- en gezinsondersteuning gebundeld en samen met extra middelen omgevormd tot een brede doeluitkering Centrum Jeugd en Gezin.

Daarnaast streeft het kabinet naar het realiseren van een sluitend systeem voor kinderopvang voor 0–4 jarigen. Een onderdeel hiervan vormen investeringen in voor- en vroegschoolse educatie. Hiermee wordt niet alleen beoogd achterstanden vroegtijdig te voorkomen dan wel te bestrijden, maar ook – meer in het algemeen – meer aandacht te besteden aan de ontwikkeling van sociale vaardigheden.

Een goede opleiding biedt een sterke basis voor een succesvolle (arbeids-) loopbaan. Met het oog daarop wil het kabinet de kwaliteit van het onderwijs verder verhogen. Dit begint in het basisonderwijs. Daar wordt immers het fundament voor het vervolgonderwijs en de latere kwalificatie gelegd. Ook wil het kabinet de aansluiting tussen basis-, voortgezet en beroepsonderwijs verbeteren. Het kabinet wil scholen benutten voor meer dan leren alleen door het aantal brede scholen uit te breiden en ook door sportverenigingen te versterken.

Ook neemt het kabinet maatregelen die zijn gericht op zowel de inhoud als het proces van het onderwijs. Hiermee kan ook het voortijdig schoolverlaten verder worden teruggedrongen. Hoewel het aantal voortijdig schoolverlaters de afgelopen jaren is gedaald, meent het kabinet dat verdere inspanningen nodig zijn. Immers, leerlingen die zonder startkwalificatie het onderwijs verlaten hebben een moeilijke arbeidsmarktpositie. Mede om die reden geldt er vanaf 1 augustus 2008 een kwalificatieplicht voor jongeren tot 18 jaar. Verder vindt het kabinet dat deelnemen aan de samenleving ook voor jongeren van belang is. Leerlingen in het voortgezet onderwijs worden daarom verplicht een maatschappelijke stage te doen. De komende jaren zal het aantal stages gefaseerd worden opgebouwd.

Speciale aandacht is nodig voor de groeiende groep van jongeren met een beperking. De voorzieningen voor deze jongeren in de jeugdzorg, in het onderwijs en bij de integratie op de arbeidsmarkt moeten meer op elkaar worden afgestemd en voorbereiden op een toekomst waarin deze jongeren kunnen werken.

Volwassenheid

Tijdens de eerste periode van volwassenheid vindt de overgang plaats van het onderwijs naar de arbeidsmarkt. Voor sommigen is dit al op 18-jarige leeftijd, voor anderen pas later. In beide gevallen is de aansluiting

ting tussen onderwijs en arbeidsmarkt een aandachtspunt. Dat begint bij een hogere kwaliteit en minder uitval in het (hoger) onderwijs. Daarnaast moet het onderwijs goed aansluiten op de wensen van werkgevers. Verschillende partijen zijn hierbij in beeld. De samenwerking zoals die nu in de Kenniscentra Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (KBB's) gestalte krijgt, moet verder worden versterkt, met name als het gaat om beroepen-oriëntatie en stages. Naast de al genoemde kwalificatieplicht zal voor jongeren tot 27 jaar een werkleerplicht gaan gelden. Dat wil zeggen, wanneer jongeren een beroep doen op de gemeente, komen zij niet langer in aanmerking voor bijstand. In plaats daarvan krijgen zij werk en/of scholing aangeboden.

De fase van volwassenheid wordt voor een belangrijk deel gekenmerkt door werken. Dit kan in loondienst of als zelfstandig ondernemer. Het kabinet heeft de ambitie de arbeidsparticipatie substantieel te verhogen; van 73% in 2007 naar 80% in 2016. In 2011 moet een aanzienlijke stap zijn gezet in de richting van 80% participatie. Om deze doelstelling te bereiken is noodzakelijk dat groepen die nu nog niet of onvoldoende aan betaalde arbeid deelnemen, daartoe worden gestimuleerd.¹ Het gaat dan met name om vrouwen, laaggeschoolden, ouderen en niet-westerse allochtonen. Voor een deel zijn dit mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Dit vraagt om grote inspanningen en dus ook de inzet van veel verschillende partijen. Het kabinet heeft dan ook tijdens de participatietop met sociale partners en gemeenten afspraken gemaakt om groepen die op dit moment nog buiten de arbeidsmarkt staan, zoveel mogelijk naar betaald werk te leiden. De concrete maatregelen op het gebied van participatie zijn gebundeld in het project «Iedereen doet mee». Deze betreffen ook een aantal wijzigingen in de sociale zekerheid die in de ogen van het kabinet nog noodzakelijk zijn; zowel de opzet van Wsw als de Wajong worden nog heroverwogen. De Commissie Herbezinning Wet sociale werkvoorziening is ingesteld om het kabinet te adviseren over de toekomst van de Wsw. Het kabinet heeft daarnaast de commissie arbeidsparticipatie ingesteld die nog vóór de zomer zal adviseren over de wijze waarop de arbeidsparticipatie verder kan worden verhoogd.

Ook in deze levensfase gaat het echter niet alleen om werken. Ten eerste levert maatschappelijke participatie eveneens een wezenlijke bijdrage. Daarbij kan gedacht worden aan mensen die zich inzetten voor een sportvereniging of de leefbaarheid in de buurt, of die als mantelzorger of opvoeder actief zijn. Mede met het oog daarop streeft het kabinet naar een toename van het aantal vrijwilligers en het aantal mantelzorgers. Hiermee is ook de houdbaarheid van de solidariteit in de zorg gediend. De nota «Mantelzorg en vrijwilligerswerk» werkt het kabinetsbeleid op dit punt nader uit. Ten tweede is het ook tijdens deze fase van wezenlijk belang dat mensen zich verder blijven ontwikkelen. Naast werken is daarom ook verdere scholing noodzakelijk. Op die wijze wordt bevorderd dat de beroepsbevolking zich blijft aanpassen aan de wensen/eisen van het bedrijfsleven en dat er sprake is van doorstroming naar hogere functies. Werkenden moeten worden geprikkeld om gedurende hun gehele loopbaan te blijven investeren in hun eigen inzetbaarheid. Het meer en beter gebruik maken van EVC (erkenning van elders verworven competenties) en beschikbare Opleidings- & Ontwikkelingsfondsen kan daarbij een belangrijke rol spelen.

Ouderdom

Ouderen blijven steeds langer fysiek fit. Dit vertaalt zich echter nog onvoldoende op de arbeidsmarkt; de arbeidsparticipatie van ouderen is veel lager dan gemiddeld. Daarom zijn tijdens de participatietop afspraken gemaakt die erop zijn gericht de arbeidsdeelname van de groep ouderen

¹ In 2006 ging het Centraal Planbureau er vanuit dat de participatiegraad zonder aanvullend beleid nog zou oplopen tot 75% in 2016. Inmiddels verwacht het CPB dat de participatiegraad in 2011 al 75% zal bedragen. Er is echter aanvullend beleid nodig om de gewenste 80% in 2016 te bereiken.

tot 65 jaar te bevorderen. Het kabinet wil daarnaast onnodige belemmeringen voor het vrijwillig doorwerken na 65 jaar zo veel mogelijk wegnemen. In de toekomst moet structureel doorwerken tot het 65e jaar gebruikelijk worden en ook werken na het 65e jaar normaler worden. Hiervoor is echter ook een belangrijke culturomslag in het denken van burgers en werkgevers nodig.

Voor ouderen die niet meer werken, is het van groot belang dat ze toch op één of andere manier aan de samenleving blijven deelnemen. Investeren in een goede gezondheid, adequate ondersteuning en geschikte woonruimte vormt daarvoor een belangrijke voorwaarde. Dat leidt er immers toe dat mensen zo lang mogelijk zelfstandig kunnen functioneren.

Een activerende solide basis

Om hun leven effectief vorm te kunnen geven, hebben mensen een solide basis nodig die wordt gevormd door een goede gezondheidszorg, een goede woning en leefomgeving en voldoende bestaanszekerheid. Ook bij het verzorgen van deze basisvoorwaarden geldt dat preventie en activering belangrijke beleidsprincipes zijn. De overheid stelt mensen in staat om vooruit te komen, maar zorgt daarbij ook voor prikkels die bevorderen dat mensen de geboden kansen pakken en niet onnodig gebruik maken van voorzieningen.

De sociale zekerheid, de gezondheidszorg en het woonbeleid creëren de basisvoorwaarden. In de sociale zekerheid zorgen de sociale verzekeringen en voorzieningen voor bestaanszekerheid als mensen – al dan niet tijdelijk – niet in hun eigen onderhoud kunnen voorzien. In de afgelopen jaren hebben aanpassingen van het stelsel ervoor gezorgd dat mensen worden geprikkeld gebruik te maken van hun mogelijkheden om te participeren. Dit kunnen positieve prikkels zijn in de vorm van ondersteuning, maar ook negatieve in de vorm van sancties. Werken blijft immers de beste manier om de inkomenspositie te verbeteren. Solidariteit kan zo ook beter worden gericht op degenen die er echt op zijn aangewezen. Ook in de gezondheidszorg zijn de afgelopen jaren fundamentele hervormingen doorgevoerd. Het nieuw ingevoerde stelsel bevat instrumenten om mensen bewust te maken van keuzemogelijkheden. Ook bevat het prikkels voor verzekeraars en zorgaanbieders om zelf te komen tot vernieuwende arrangementen. De gezondheidssector is druk doende nieuwe initiatieven te ontwikkelen en in te voeren. Ten slotte kan ook het woonbeleid een belangrijke bijdrage leveren aan het creëren van kansen voor sociale stijging. De volkshuisvesting is van oudsher al gericht op het toerusten van mensen. Door het verruimen van het woningaanbod, het verzekeren van de betaalbaarheid van het wonen en het ondersteunen van starters op de koopwoningmarkt worden mensen in staat gesteld een goede woning te betrekken.

Het kabinet streeft op de genoemde beleidsterreinen naar een zwaarder accent op preventie en activering. Voorbeelden daarvan in de sociale zekerheid zijn de invoering van een werkleerplicht voor jongeren tot 27 jaar, het uitstel van de definitieve toekenning van de Wajong-uitkering voor jongeren met een beperking die nog mogelijkheden hebben op de arbeidsmarkt en aanpassing van de definitie van «passende arbeid» in de WW. De nieuwe visie op preventie en gezondheid gaat in op strategieën om de gezondheid te verbeteren en gezondheidsondermijnd gedrag te ontmoedigen. Een betere begeleiding van mensen met één of meer chronische aandoeningen kan verder gezondheidsverlies beperken en zelfstandig maatschappelijk functioneren langer mogelijk maken. De zorgsector krijgt daardoor ook meer ruimte om andere uitdagingen het hoofd te bieden. In het woonbeleid streeft het kabinet naar meer differentiatie in

de woningvoorraad, zodat er treden aan de woonladder worden toegevoegd en het makkelijker wordt om wooncarrière te maken.

6. Verbinden

Bij «verbinden» gaat het om het scheppen van de mogelijkheid voor mensen om bindingen aan te gaan, dan wel om zich daaruit los te maken en ze in te ruilen voor andere; gaat het om het gevoel en het besef van betrokkenheid bij en verantwoordelijkheid voor anderen in de woonomgeving, in de economie en in de samenleving.

Zoals de WRR zelf reeds aangeeft, betreft het hier bij uitstek een functie die niet alleen als overheidstaak kan worden aangemerkt, maar het betreft een aspect dat een belangrijk aandachtspunt vormt voor het beleid met betrekking tot integratie van etnische minderheden en de probleemwijken, maar ook sport en cultuur. Daarbij merkt de WRR evenwel terecht op dat beleid gericht op verheffen vaak ook verbinden versterkt, omdat het mensen met een zwakke positie in staat stelt aansluiting te krijgen bij sterkeren. Dit geldt in bijzondere mate voor het integratiebeleid waarin verheffing via de weg van inburgering, verbeterde onderwijsprestaties en meer werk een grote rol speelt. Juist ook door participatie als methode van inburgering in de aanpak in te brengen, wordt ook contacten van inburgeraars versterkt. Inburgering draagt daarmee bij aan zowel verheffen als verbinden, en versterken elkaar wederzijds.

Het versterken van sociale samenhang is een belangrijk aspect van het kabinetsbeleid. Uitgangspunt is dat individuele ontwikkeling niet haaks mag komen te staan op onderlinge betrokkenheid. Het is nodig individuele ontwikkeling in te bedden in een maatschappij waar mensen onderling betrokken zijn. Het kabinet wil daartoe onderlinge verantwoordelijkheid en actief burgerschap stimuleren. Scholen, bedrijven, buurten en verenigingen zijn belangrijke plaatsen waarin deze tot uiting kunnen komen, waarbij ook de sociale kring wordt vergroot. Het is nodig om voor mensen mogelijkheden te creëren om elkaar te ontmoeten, elkaar te leren kennen, samen dingen te doen en elkaar te vinden in gemeenschappelijke belangen. Discriminatie belemmert het proces van integratie van nieuwkomers, accentueert tweedeling tussen groepen en ondergraaft de sociale samenhang. De aanpak van discriminatie is daarom een speerpunt van het kabinetsbeleid gericht op verbinden.

Verbinden betreft vele terreinen van beleid. Hier wil het kabinet zich in het bijzonder richten op de wijkenaanpak. Aan de hand daarvan wordt geïllustreerd dat om verbinden mogelijk te maken, drie vormen van verbinden aan de orde zijn: het verbinden van (beleids)sectoren (ontkokering), het verbinden van overheden (verschillende schaalniveaus) en het verbinden van mensen (sociale samenhang).

Een flink aantal wijken in Nederland kent een veelvoud van complexe maatschappelijke problemen die veelvuldig naast elkaar voorkomen. Hierdoor blijft de kwaliteit van de leefomgeving sterk achter. De problemen kennen een hoge mate van urgentie en hebben een grote impact op de Nederlandse samenleving. Veelal ontbreken in deze wijken de juiste randvoorwaarden voor sociale stijging, een basisniveau dat schoon, heel en veilig is en een samenbindende sociale structuur. Het gevolg hiervan is dat bepaalde groepen mensen steeds minder deelnemen aan de samenleving.

Het oplossen van deze complexe problematiek vergt een samenhangende aanpak op verschillende terreinen. Naast het Wonen gaat het om de terreinen Werken, Leren en opvoeden, Integratie en Veiligheid. De wijken-

aanpak richt zich op het creëren van vitale lokale samenwerkingsverbanden op deze terreinen. Uitgangspunt is dat de gemeente en lokale partners, samen met bewoners en professionals, onder de regie van de gemeente, komen tot heldere afspraken in de wijkactieplannen. Een gezamenlijke en integrale aanpak voorkomt organisatorische versnippering en het langs elkaar heen werken van overheden en instellingen. Lokale partijen zijn verantwoordelijk voor het aanpakken van de problematiek. Een samenhangende inzet op de vier beleidsterreinen bevordert op doelmatige wijze integratie, samenlevingsopbouw en daarmee het verbinden van mensen (meedoen).

De brede school is een belangrijke bindende factor in de wijk. Brede scholen werken structureel samen met partners uit andere sectoren. Deze samenwerking leidt tot een samenhang in voorzieningen en een verrijkte leeromgeving voor kinderen. Hiervoor zijn laagdrempelige voorzieningen nodig. Deze voorzieningen worden gerealiseerd met behulp van de «Impuls brede scholen, sport en cultuur» die vanaf 2008 van kracht is. Met deze uitkering en met cofinanciering uit eigen middelen gaan gemeenten in totaal 2 500 fte's combinatiefuncties onderwijs, sport en cultuur realiseren: functies waarbij werknemers in dienst zijn bij één werkgever maar werkzaam op minstens twee werkterreinen. Combinatiefuncties zijn daarmee de «verpersoonlijking» van de verbinding tussen terreinen. Scholen, sportverenigingen en culturele instellingen worden hierdoor veel beter in staat om ook een functie in de wijk te vervullen.

Bewoners en professionals zijn onmisbare partners. Bij het verbeteren van de leefomgeving spelen de woningcorporaties een cruciale rol, met name waar het gaat om het realiseren van voldoende betaalbare woningen in een aantrekkelijke woonomgeving. De afgelopen jaren zijn corporaties meer gaan investeren in maatschappelijk vastgoed. Wat de corporaties op dit terrein kunnen doen is geregeld en staat in de Woningwet en het daarbij horende Besluit Beheer Sociale Huursector.

De recent ingevoerde Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) heeft er toe bijgedragen dat gemeenten meer verbindingen leggen, binnen en met terreinen buiten de Wmo. De Wmo draagt ook bij aan het verbinden van individuen en groepen burgers. Dit sluit aan bij het advies van de WRR om een sterker accent te leggen op de verbindingfunctie van de verzorgingsstaat. De gemeentelijke Wmo-beleidsplannen leggen vaak verbindingen tussen zorg en maatschappelijke ondersteuning, werk en inkomen en inburgering. De Wmo is een brede wet en wil verschillende problemen tegelijkertijd en het liefst in onderlinge samenhang oplossen op de terreinen van leefbaarheid en sociale samenhang. Ook de relatie tussen de burgers en de gemeenten kreeg binnen de Wmo nieuw en goed vorm. De Wmo-raden draaien volop, beleidsplannen zijn in interactie met de burgers en tussen burgers onderling tot stand gekomen. Evaluatieonderzoek naar de programma's lokale versterking laat zien dat er een grote vooruitgang is geboekt bij de ondersteuningsprogramma's voor cliëntparticipatie. Volgens het Verweij-Jonker Instituut is de verbinding tussen de burger en de gemeenten essentieel veranderd: «De cliëntparticipatie in gemeenten heeft sinds de invoering van de Wmo een grote vlucht genomen. Dit geldt zowel voor de formele als de informele vormen van participatie» (Ondersteuning cliëntparticipatie Wmo, Verweij-Jonker Instituut, 2008).

Zonder sterk bestuurlijk commitment van alle betrokken partijen is het verbinden van overheden en instituties niet te realiseren. Ook de rijksoverheid committeert zich meerjarig aan deze ambitie. Gemeentelijke diensten en het rijk moeten zich beiden dienstbaar en ondersteunend opstellen ten opzichte van de professionals in de wijken. Gemeenten spelen dus een

belangrijke rol bij het oplossen van problemen en geven inhoud aan het concept «verbindingsstad». De rijksoverheid treedt hierbij op als facilitator en kritische gesprekspartner. De rol van de overheid is daarbij zeker niet alomvattend. In principe scheidt de rijksoverheid de randvoorwaarden waarbinnen burgers hun eigen leven kunnen inrichten en waarbinnen zij (individueel of in groepsverband) samen met maatschappelijke instellingen en de lokale overheid problemen kunnen aanpakken. Het is echter aan de burgers om hun mogelijkheden te verzilveren en hun onderlinge betrokkenheid vorm te geven.

Het kabinet vindt echter dat in bepaalde gevallen zijn inzet verder kan gaan dan alleen randvoorwaardelijk beleid. Zo wordt met de wijkenaanpak een nieuwe invulling gegeven aan een partnership tussen Rijk en steden, waarbij ruimte is voor ieders verantwoordelijkheid. De rijksoverheid heeft hierin een aantal rollen. Naast het voeren van generiek beleid (bijvoorbeeld arbeidsmarktbeleid) dat de problemen in de wijken kan verminderen, gaat het om:

- Aanjagen en agenderen (op basis van kennis en monitoring, initiëren van experimenten, visitatie en bestuurlijke gesprekken)
- Verbinden en makelen, om nieuwe coalities tot stand te brengen (landelijke alliantie bijvoorbeeld)
- Vanuit het Rijk wordt richting gemeente desgevraagd voor ondersteuning gezorgd en meedenkkraft geboden voor het geval regelgeving een onoverkomelijke barrière blijkt te zijn
- Het verbinden op Rijksniveau (sturen op interdepartementale samenwerking door middel van programmadirecties bijvoorbeeld).

De werkwijze is ontokerd en probleemgericht, gedreven vanuit de burger. Gemeenten krijgen ruimte voor eigen keuzes en mogelijkheden voor maatwerk. Zo worden gezamenlijk, in gesprek met burgers en maatschappelijke organisaties, de problemen aangepakt.

7. Tot besluit

De samenleving verandert onder invloed van demografie, technologie en globalisering en wordt complexer. Dit zet de verzorgingsstaat, het functioneren van de arbeidsmarkt en de sociale samenhang onder druk.

De belangrijkste uitdagingen waar dit kabinet voor staat zijn hoe een toekomstbestendige verzorgingsstaat en arbeidsmarkt kunnen worden gegarandeerd in een innovatieve, concurrerende en ondernemende economie en hoe de sociale samenhang in de samenleving kan worden bevorderd. In het beleidsprogramma heeft het kabinet deze uitdagingen vorm gegeven met een samenhangend pakket van concrete beleidsinitiatieven op verschillende beleidsterreinen. Het kabinet legt daarbij bijzonder accent op de overkoepelende thema's «verheffen» en «verbinden», die ook door de WRR zijn geagendeerd.

Het kabinet wil dat mensen – van jong tot oud – meedoen in de samenleving. Ook wil het kabinet bevorderen dat iedereen zijn capaciteiten ontwikkelt en benut. Dit gebeurt onder andere door steun bij het opvoeden en opgroeien (via de vorming van Centra voor Jeugd en Gezin). Het kabinet bevordert via de kwalificatieplicht en de werkleerplicht dat jongeren goed toegerust de arbeidsmarkt betreden. Volwassenen zullen vervolgens meer en langer moeten meedoen, zowel op de arbeidsmarkt als in allerlei vormen van maatschappelijke dienstverlening. Ook ouderen moeten langer meedoen en daartoe gestimuleerd worden. Dit alles natuurlijk binnen de randvoorwaarde dat mensen bestaanszekerheid hebben en toegang tot de essentiële voorzieningen.

Meedoen aan de samenleving is naast een economische noodzaak een belangrijke motor voor het versterken van de sociale samenhang. Maar het kabinet kiest er daarnaast voor om ook actief in te zetten op bevordering van de samenhang. Het integratiebeleid is hier specifiek op gericht. De overheid kan dit niet via regelgeving opleggen. De overheid kan wel randvoorwaarden scheppen die sociale integratie en burgerschap bevorderen en belemmeringen hiervoor verminderen. Inburgering is niet alleen een instrument voor participatie en emancipatie (verheffen), maar heeft ook een functie voor het bevorderen van sociale integratie en modern burgerschap (verbinden).

Ook in de wijkenaanpak komen beide functies tot uiting. In een aantal wijken is onvoldoende bagage aanwezig om te kunnen verbinden. In deze wijken moet eerst de basis op niveau worden gebracht, waarbij «schoon, heel en veilig» voorop staan. Pas dan worden bewoners gestimuleerd betrokken te raken bij elkaar en bij de wijk. Om dit voor elkaar te krijgen is er behoefte aan nieuwe samenwerkingsverbanden en coalities, aan vernieuwende arrangementen en een meer integrale benadering, met zo min mogelijk belemmeringen. Dit betekent ook dat de bewoner van de wijk nauw betrokken wordt en dat verschillende maatschappelijke instellingen en de overheid op een ontkokerde manier gaan samenwerken.

Het kabinet heeft met de Pijler Sociale Samenhang al veel in gang gezet om de verschillende manieren van «meedoen in de samenleving» te bevorderen. Maar voor de langere termijn ziet het kabinet een aantal uitdagingen die nadere overdenking vragen. De belangrijkste daarvan zijn:

- De vergrijzing van de bevolking is een trend waarvan de effecten pas op langere termijn echt merkbaar zullen worden. Het toenemende aantal ouderen zal zorgen voor diepgaande veranderingen in onze samenleving. Steeds minder werkenden zijn beschikbaar om de kosten van de AOW en de zorg op te brengen. Het kabinet wil dan ook bevorderen dat mensen zo veel mogelijk doorwerken tot de (huidige) AOW-leeftijd van 65 jaar. Hoe Nederland in de toekomst om zou kunnen gaan met de fundamentele vraagstukken rond de houdbaarheid en het karakter van de verzorgingsstaat waarvoor de vergrijzing ons stelt, vergt een nadere bezinning en een open debat. Meer inzicht is nodig in de economische en maatschappelijke effecten van de vergrijzing. Zeker is dat alle vier de functies van de verzorgingsstaat – verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden – in het maatschappelijke debat prominent zullen figureren.
- De sociale zekerheid heeft de afgelopen jaren een meer activerend karakter gekregen. Mensen kunnen in geval van nood terugvallen op de basisvoorzieningen, maar worden tegelijkertijd gestimuleerd zo snel mogelijk weer zelf verantwoordelijk te worden voor hun eigen bestaan. Ook in de gezondheidszorg worden preventie en activering steeds belangrijker. Gezonde mensen worden minder snel ziek, een gezonde leefstijl draagt eraan bij dat mensen langer actief kunnen meedoen aan de samenleving en minder beroep hoeven te doen op gezondheidsvoorzieningen. Op de woningmarkt is de activerende manier van denken nog niet voldoende ontwikkeld. Sociale huisvesting is er van oudsher op gericht dat mensen die dat zelf niet kunnen goede en betaalbare huisvesting hebben. Deze borging is en blijft essentieel, maar ook moet worden onderzocht op welke manier het mogelijk is mensen te stimuleren zelf in hun woonbehoefte te voorzien en gebruik te maken van de mogelijkheden om te stijgen op de woningmarkt.
- De heterogeniteit in de samenleving zal in de toekomst vermoedelijk nog verder toenemen. Ook de invloed van het buitenland op de Nederlandse cultuur neemt nog toe. Niet alleen door emigratie- en immigratiestromen, maar ook door informatietechnologieën waarmee informatie snel wereldwijd wordt verspreid. Ook dit vraagstuk heeft mogelijk consequenties voor de invulling van alle functies van de

verzorgingsstaat. Om het maatschappelijke draagvlak voor de verzorgingsstaat in stand te kunnen houden, is het noodzakelijk dat bindingen in de samenleving worden versterkt.

- Globalisering en technologische vooruitgang zorgen voor een continue verandering in de samenleving en op de arbeidsmarkt. Dat is een proces dat al tijden gaande is, maar waarvan we nog niet kunnen overzien hoe dat onze economie en samenleving in de toekomst nog verder gaat beïnvloeden. Zo zou de verdere integratie in de wereld-economie van landen als China en India, waar 37% van wereldbevolking woont, gepaard kunnen gaan met wereldwijde verschuivingen van (delen van) productieprocessen op een schaal die nog niet eerder is vertoond. De vraag is of de Nederlandse arbeidsmarkt flexibel genoeg is om zich snel aan te passen aan deze veranderingen.