

Aan geadresseerde



uw brief van

uw kenmerk

ons kenmerk
50031/2005

datum
01-02-2005

onderwerp
Bloemlezing

Geachte mevrouw, geachte heer,

De meeste mensen denken bij sociaal beleid niet als eerste aan de provincies. Toch zijn de provincies op dit terrein heel actief. Soms zelfstandig, maar meestal ook in samenwerking met andere partijen, waaronder vooral gemeenten. Ze zetten eigen geld in voor vele verschillende ontwikkelingen met eigen middelen en stimuleren daarmee tegelijk andere partijen om thema's op te pakken. Denkt u bijvoorbeeld aan zorgboerderijen, Kulturhusen, projecten op het terrein van wonen, zorg en welzijn. Zo gebeuren er veel nuttige dingen in, met en dóór de provincies.

De provincies vinden dat het sociaal beleid in Nederland effectiever kan. Ze hebben daarom het afgelopen jaar rapporten opgesteld waarin zij de sociale situatie in hun gebieden in beeld hebben gebracht. De provincies hebben zich gericht op vijf gezamenlijke hoofdthema's¹ en daaraan hun eigen specifieke onderwerpen toegevoegd. Na de afronding van de rapporten zijn of worden in de provincies sociale debatten gevoerd om het beeld scherp te krijgen. De volgende stap is dat de provincies in sociale agenda's aangeven wat de specifieke onderwerpen zijn waar de provincies zelf, maar ook de partijen in de regio, mee aan de slag gaan. Sommige provincies hebben die stap al gezet. Ze realiseren zich terdege dat ze het niet alleen kunnen en dat juist andere partijen vaak het voortouw moeten nemen. Ze hebben daarom waar mogelijk de samenwerking met vele betrokken partijen nog eens geïntensiveerd.

Bijgaande bloemlezing, die gaat over de sociale rapporten, biedt een beeld van wat de provincies hebben aangetroffen en geeft tevens een aantal concrete voorbeelden van de activiteiten van de provincies op dit terrein. Ik bied u deze bloemlezing aan aan het begin van het nieuwe jaar: een jaar waarin ook op sociaal terrein weer veel veranderingen te verwachten zijn. De provincies zijn vast van plan, samen met anderen ook aan die veranderingen hun steentje bij te dragen.

Ik wens u veel leesplezier!

Met vriendelijke groet,
INTERPROVINCIAAL OVERLEG,

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized 'J' followed by 'F' and 'S' with a small flourish at the end.

J. Franssen,
voorzitter.

Sociale resultaten door provinciaal beleid 2004



Inhoudsopgave

Provincies laten herkenbaar gezicht zien	3
Inleiding: sociaal beleid een vorm geven	5
Provincies aan het werk: drie voorwaarden	7
Naar een inspirerende beleidscyclus	9
De provincies aan het werk: een thematisch beeld	13
Een veranderende rol	19



Provincies laten herkenbaar gezicht zien

De provincie Utrecht voorziet in de komende jaren een tekort aan specifieke woningen voor ouderen. Om dit vóór te zijn zet zij een flink aantal gemeenten aan het werk om die woningen te bouwen. In Limburg werd de samenwerking tussen een middelbare beroepsopleiding en Scouting Limburg op gang gebracht. Flevoland nam het initiatief jongeren tussen 4 en 18 jaar te trainen op sociale vaardigheden, zodat ze zich een sterke plaats verwerven in hun maatschappelijke omgeving.

Drie sterke voorbeelden, hierna verder uitgewerkt, illustreren de rol die de provincies meer en meer aan het innemen zijn als het om sociaal beleid gaat: die van regisseur en adviseur, van financier en procesondersteuner, van initiatiefnemer met een naar de maatschappij gerichte houding en als gesprekspartner in het sociale debat. Een gezaghebbender rol dan voorheen, een provincie die weet wat haar sterke punten zijn en die met enthousiasme inzet.

Bloemlezing

Lees in deze bloemlezing, opgesteld door de stuurgroep die de implementatie van de voorstellen heeft begeleid, de eerste resultaten van wat er gebeurde nadat de commissie Simons haar rapport had uitgebracht. Bloemlezing wil zeggen: dwars door alle beleidspraktijken, zonder opsmuk weergegeven, met gepaste trots op goede voorbeelden, en zonder het streven om volledig te zijn. Waar dat van pas kwam, hebben we vrijelijk geciteerd uit de vele beschikbare documenten. De lezer krijgt zo in vogelvlucht een beeld van de resultaten van de eerste 'post-Simons' beleidscyclus, voornamelijk voor wat betreft de aanbevolen beleidsinstrumenten sociale rapportages en sociale debatten. De sociale agenda, die Simons cs ook als beleidsinstrument had aanbevolen, was in veel provincies bij het schrijven van deze bloemlezing nog in voorbereiding.

Wat eraan vooraf ging

Nieuwe perspectieven voor provinciaal sociaal beleid heet het rapport dat de zogenoemde commissie Simons in het voorjaar van 2002 uitbracht. Een optimistische titel die verwijst naar een dynamische rol voor de provincies als het om sociaal beleid gaat. De commissie pleit in het rapport, dat op initiatief van de provincies werd uitgebracht, onder meer voor een herkenbaar gezicht van het provinciaal beleid, mogelijk door gebruik te maken van drie instrumenten: sociaal rapport, sociaal debat en sociale agenda. Met deze publicatie stonden de provincies op de drempel van een nieuwe fase, waarin zij hun sociaal beleid op een andere, herkenbare manier zouden kunnen vormgeven.

Waarom was dat nodig?

Sterkere positie binnen het sociaal beleid

De provincies spelen al jaren lang op eigen wijze een actieve rol binnen het brede terrein van sociaal beleid. Toch markeert het rapport Simons een behoefte om de positie van de provincies binnen het sociaal domein te versterken door meer samenhang en uniformiteit. En er is reden voor die behoefte.

Sociaal beleid is lang versholten gebleven in een verkokerd en sterk gedecentraliseerd stelsel, maar de grenzen daarvan komen steeds meer in zicht. Instellingen in de zorg, het onderwijs, de woonsector zijn door samenwerking en samengaan soms zo groot geworden dat ze een regionaal, hier en daar zelfs landelijk karakter gekregen hebben. De toegenomen mobiliteit, de toegenomen onderlinge samenhang tussen sectoren en een grondige wijziging in de grondslagen van de verzorgingsstaat maken het steeds moeilijker om sociale vraagstukken af te bakenen.

De verhoudingen tussen burgers, instellingen en overheden zijn fors aan het verschuiven, met herschikking van verantwoordelijkheden en nieuwe vormen van partnerschap. Het belang van het provinciale niveau is daarin groeiende. Immers, de provincie is door haar middenpositie bij uitstek in staat om bovenlokale trends te signaleren, partijen bij elkaar te brengen en leemtes in het aanbod te constateren. Door haar (in de wet verankerde) mogelijkheden om autonoom bestuurlijk initiatief te nemen en door haar invloed én bevoegdheden in aangrenzende sectoren zoals

wonen, ruimtelijke ordening, het milieu, en in beperktere mate de economie. Maar ook vanwege haar formele en wettelijke bevoegdheden op sociaal terrein, hoewel die met uitzondering van de Jeugdzorg beperkt zijn. Besturen is meer dan geormerkt geld uitgeven, hoe nuttig ook.

Bemoedigend

We kunnen de eerste resultaten van de cyclus zonder meer bemoedigend noemen! Alle provincies hebben in 2004 een sociale rapportage opgesteld; ze hebben vormen van sociale debatten georganiseerd of zijn dat van plan.

Weliswaar pakt men het soms op eigen wijze aan, en kennen ze toepassingsuitersten, maar er is alle reden om te spreken van een gesynchroniseerde beleidscultuur. Dat is uiteraard in eerste instantie de verdienste van de provinciale projectleiders en hun collega's en bestuurders, maar complimenteert met terugwerkende kracht de commissie waar Hans Simons zijn naam aan verbond. Hij hoeft daar geen spijt van te hebben, en – zoals zal blijken - wij evenmin. Verdere ontwikkeling is nodig, maar de basis is gelegd en wij maken u hiervan graag deelgenoot.

In het vervolg van deze bloemlezing verdiepen we het provinciale sociale beeld. Na een korte, algemene impressie van aspecten van provinciaal sociaal beleid bespreken we de provinciale beleidscyclus. Daarna volgen we de sociale rapportages via de vijf hoofdthema's die de provincies gezamenlijk hebben afgesproken. Ten slotte richten we voorzichtig de blik vooruit.

Stuurgroep implementatie voorstellen-Simons

Inleiding: sociaal beleid een vorm geven

De provincies spelen al jaren lang op eigen wijze een actieve rol binnen het brede terrein van sociaal beleid. Zo stimuleren zij gewenste ontwikkelingen en faciliteren en organiseren samenwerking tussen partijen die vanuit eigen invalshoeken dezelfde, of juist andere doelen hebben. Zij zetten eigen middelen in om zaken zoals maatschappelijke participatie te stimuleren, en maken vanuit de ondersteunende rol naar gemeenten en maatschappelijke organisaties gebruik van de provinciale steunfuncties, die zich in een aantal gevallen ontwikkelen tot Centra voor Maatschappelijke Ontwikkeling. Sinds de invoering van de wet op de jeugdzorg zijn de provinciale verantwoordelijkheden op dat terrein fors uitgebreid. Naast deze sectorale activiteiten zijn de provincies volop bezig om verschillende beleidsterreinen aan elkaar te koppelen, waarbij zij ook instrumenten uit verschillende sectoren simultaan inzetten. In streekplannen is er bijvoorbeeld oog voor de sociale gevolgen van ruimtelijke ordening. Een ander voorbeeld is de reconstructie van het platteland: een 'integraal' thema waar veel ontwikkelingen, zowel op fysiek als sociaal-economisch en cultureel terrein, worden verbonden.

Box best practice

*Een mooi voorbeeld van een (geslaagde) poging om een verbinding te maken tussen het sociale, economische en fysieke domein, levert de provincie Drenthe. Het Verwey Jonker Instituut voerde er, met financiële steun van de provincie, een onderzoek uit naar de werkelijkheid van het wonen en leven in vijf kleine dorpen in deze provincie. Het project kreeg de naam *Werkelijk Waor*, en was een initiatief van het Dorpenoverleg Midden-Drenthe. De onderzoekers brachten onder meer demografische ontwikkelingen in beeld, participatie van bewoners en het feitelijk gebruik van voorzieningen op het platteland. Met dit onderzoek gaven zij een eerste resultaat van de sociale pilots die in het kader van het tweede Provinciaal omgevingsplan zijn gestart. Men heeft de gegevens van het onderzoek onder meer gebruikt voor het maken van Dorpsontwikkelingsplannen. Tijdens een conferentie in oktober 2004, die veel landelijke belangstelling kreeg, werden de conclusies breed gepresenteerd. Zo hield Pieter Winsemius een pleidooi voor de werkwijze en aanpak die men in Drenthe gevolgd had en waren er wetenschappers die de Drentse gegevens vergeleken met ander nationaal en Europees onderzoek.*

Sterkere positie binnen het sociaal beleid

Ondanks deze actieve deelname aan de vorming van sociaal beleid markeert het rapport Simons een behoefte om de positie van de provincies binnen het sociaal domein te versterken door meer samenhang en uniformiteit. En er is reden voor die behoefte. Sociaal beleid is lang verscholen gebleven in een verkokerd en sterk gedecentraliseerd stelsel, maar de grenzen daarvan komen steeds meer in zicht. Instellingen in de zorg, het onderwijs, de woonsector zijn door samenwerking en samengaan soms zo groot geworden dat ze een regionaal, hier en daar zelfs landelijk karakter gekregen hebben. De toegenomen mobiliteit, de toegenomen onderlinge samenhang tussen sectoren en een grondige wijziging in de grondslagen van de verzorgingsstaat maken het steeds moeilijker om sociale vraagstukken af te bakenen. De verhoudingen tussen burgers, instellingen en overheden zijn fors aan het verschuiven, met herschikking van verantwoordelijkheden en nieuwe vormen van partnerschap.

Het belang van het provinciale niveau neemt daarin toe. Immers, de provincie is door haar middenpositie bij uitstek in staat om bovenlokale trends te signaleren, partijen bij elkaar te brengen en leemtes in het aanbod te constateren. Door haar (in de wet verankerde) mogelijkheden om autonoom bestuurlijk initiatief te nemen en door haar invloed én bevoegdheden in aangrenzende sectoren zoals wonen, ruimtelijke ordening, het milieu, en in beperktere mate de economie. Maar ook vanwege haar formele en wettelijke bevoegdheden op sociaal terrein, hoewel die met uitzondering van de Jeugdzorg beperkt zijn. Besturen is meer dan geoormerkt geld uitgeven, hoe nuttig ook.

Behalve deze aanbodgerichte benadering vanuit provincies zelf, krijgen zij te maken met een toenemende vraag om ondersteuning en afstemming, die zeker ook vanuit de gemeenten wordt gesteld. Op dit moment speelt vooral de verwachte komst van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning, die voor gemeenten grote gevolgen zal hebben.

Provincies willen actief aan die vraag tegemoet komen.

Nieuw maar niet onbekend

Als kern van een beleidscyclus gebruiken de provincies drie onderling samenhangende instrumenten: sociale rapportage, sociaal debat en sociale agenda. Samenhangend omdat de gedachte is dat de sociale rapportage stof levert voor een gesprek, en dat gemeenten, maatschappelijke organisaties en burgers in een openbaar debat kunnen reageren en discussiëren. Het publieke debat levert voeding voor een politiek debat in Provinciale Staten waar men ten slotte conclusies trekt voor het eigen provinciaal beleid. Deze punten komen vervolgens op de sociale agenda. Met deze drie middelen kunnen de provincies zelfstandig hun sociaal beleid vorm geven.

Voor veel provincies zijn dit nieuwe instrumenten, hoewel ze al vele jaren beleid op sociaal gebied uitvoeren en een verwante benaderingswijze op veel plaatsen ook al gemeengoed was. Ze komen ook niet in de plaats van het oude, maar vormen de voor- en achterkant van de cyclus: rapport en debat brengen de situatie in beeld, de agenda zet de lijnen uit, en de volgende rapportage beschrijft als begin van de nieuwe cyclus de veranderingen die hebben plaatsgevonden.

In een aantal provincies heeft men met onderdelen reeds ervaring opgedaan. Zo kende de provincie Brabant al eerder het fenomeen sociale agenda, waarmee ze regionaal met gemeenten tot afspraken kwam. De provincie Noord-Holland bracht reeds in 2001 een sociale rapportage uit, die een schets gaf van een statistisch beeld van de sociale infrastructuur. Het zijn slechts voorbeelden om aan te geven dat de nieuwe praktijk gebaseerd is op voortschrijdend inzicht. De provincie Zeeland spreekt van een voorwaardenscheppende rol: ontwikkelaar, monitor, coördinator, stimulator en initiator. Zij geeft deze rol vorm en inhoud door integraal en vraaggestuurd maatwerk te leveren. Deze begrippen zijn al gauw plichtmatig, maar kunnen zeker hun waarde bewijzen als ze goed worden toegepast. De vraag is of de provincies die rol ook waarmaken in de praktijk. De hierna volgende voorbeeldprojecten geven een indicatie.

Budget en eigen rolopvatting

Komt het op geld aan, of zijn er meer manieren om de rol waar te maken die de provincies voorstaan? Enkele feiten. De provincies besteden aan sociaal beleid jaarlijks ruim 100 miljoen euro aan eigen middelen en belasten daar ongeveer 75 voltijdbanen aan provinciaal personeel mee. Aan wettelijke taken gaat een veelvoud om, inclusief de subsidiering van een groot aantal ondersteuningsinstellingen. Wij zijn de eersten om de beperking hiervan in te zien. Het aanleggen van een substantiële provinciale weg kost al meer dan dit autonoom budget. Maar we moeten het eerder genoemde budget zien tegen het licht van de rolopvatting die provincies zelf hebben. Als ze trefzeker en kwalitatief verantwoord werken, mag men van de investering van dit budget een veelvoud aan opbrengst verwachten. Voorbeeldprojecten en inspirerende ontwikkelingen stimuleren, baanbrekende interventies (helpen) plegen, procesrelaties tussen verwante partijen bevorderen, leemtes in het aanbod aantonen, dát zijn manieren waarop de provincie haar beperkte, maar exclusieve rol kan waarmaken. En daarvoor is niet zoveel geld nodig, wel inventiviteit. De inventiviteit om spin-off te organiseren van een gedoseerde investering.

Wet op de bestuurlijke drukte

Er is overigens ook een keerzijde aan deze gedoseerde investering. Het betreft een wetmatigheid, die al eens beschreven is als de wet op de bestuurlijke drukte. Dit is het fenomeen dat de bestuurlijke inspanning zijn effectiviteit verliest naarmate ze zich meer bemoeit met operationele vraagstukken. Dan raakt de verhouding in onbalans, met als gevolg dat de toegevoegde waarde uit het zicht raakt. Dit risico verdient speciale aandacht, ook bij de toepassing van instrumenten die als centraal oogmerk hebben de effectiviteit van het sociaal beleid te vergroten.

Provincies aan het werk: drie voorwaarden

De provincies zien zich gesteld voor de opdracht maximaal effect te behalen met betrekkelijk weinig middelen en bevoegdheden. Dat kan alleen als zij interactief, op een bevattelijke schaal en met kennis van zaken opereren. We verkennen deze dimensies nader.

Interactief

De beschreven beleidscyclus is heel duidelijk interactief van karakter. Interactief verwijst naar uitwisseling, flexibiliteit en samenwerking. Voor sociaal beleid vindt het provinciaal bestuur allereerst in de gemeenten dan ook belangrijke en onmisbare partners. Sterker nog: sociaal beleid krijgt daar vooral eerst vorm en wordt op een hoger bestuursniveau voorzien van verbindende schakels. In alle provincies zijn de gemeenten nadrukkelijk partij in het provinciaal sociaal beleid. Soms door specifieke constructies, zoals in Utrecht, waar zij met de gemeenten Amersfoort en Utrecht samenwerkingsafspraken heeft met betrekking tot jeugd en maatschappelijke overlast. Andere provincies maken met gemeenten afspraken per regio over de beleidsagenda voor de komende tijd, zoals in Brabant, waar men voor de periode 2003-2006 vier regionale sociale agenda's heeft opgesteld. Deze zijn tot stand gebracht op basis van een regionale inventarisatie van knelpunten/aandachtstvelden per gemeente.

Op basis van deze inventarisatie hebben gemeenten zelf een volgorde aangegeven in de onderwerpen die zij belangrijk vinden om op te pakken, zij hebben daarover met de provincie afspraken gemaakt en deze vastgelegd in een intentieverklaring. De onderwerpen zijn vervolgens vanaf 2003 jaarlijks vertaald in concrete projecten en activiteiten. De provincie heeft daarvoor jaarlijks € 600.000,- beschikbaar (€ 150.000 per regio) en 25% inzet van de steunfuncties (= 30 voltijd arbeidsplaatsen).

Op een bevattelijke schaal

Provinciaal beleid is daarmee vooral regionaal beleid. Dat gezichtspunt stond al centraal in het advies Simons maar blijkt ook in de recente provinciale beleidspraktijk dominant aanwezig. Veel provincies specificeren hun sociaal beleid naar het regionaal niveau, door de rapportage naar dat niveau uit te splitsen, de interactie op dat niveau te organiseren of tot gebiedsgerichte sociale agenda's of programma's te komen. Alleen in Drenthe en Flevoland ziet men af van nadere toespitsing, hetgeen begrijpelijk is vanwege de schaal van deze provincies.

In de praktijk

Interessant is de praktijk in Gelderland. Daar vormt het gebiedsgericht werken gaande weg de kern van de beleidscyclus. Twee proefregio's zijn daarmee in het najaar van 2004 gestart, waarbij regioteams vanuit de provincie verantwoordelijk zijn voor de beleidsontwikkeling. De regio's krijgen flinke invloed op het beleid door hun betrokkenheid bij het opstellen van de regionale sociale agenda. De provincie onderzoekt nu hoe zij beschikbare budgetten zoveel mogelijk regionaal kan bundelen, inclusief de te verwerven Europese gelden. In overleg met de steunfunctieorganisaties zet zij een deel van het budget dat aan deze instellingen was toegekend, ook regionaal in. Op deze wijze werkt de provincie toe naar een regionaal, sociaal ontwikkelingsprogramma, analoog aan het (Gelderse) stedelijk ontwikkelingsbeleid.

In Overijssel is gebiedsgericht werken speerpunt van beleid. Inmiddels zijn Bestuurlijke GebiedsOverleggen en gebiedsgerichte aanjaagteams (frontoffices) in alle gebieden bezig met de opstelling van (integrale) gebiedsagenda's. Ook de provincie Zuid-Holland gebruikt het regionaal werken als een steeds belangrijker integratiekader voor het sociaal beleid. Waar op dit moment ongeveer 10% van het beschikbare geld voor regionaal werken bestemd is, streeft men naar een groei tot 50% van het totale budget. De interne organisatie is er reeds op aangepast.

Box best practice

Het zogenoemde Pact van Savelberg, dat de provincie in 2003 in een deel van de streekplanregio Oost in Zuid-Holland sloot met een aantal samenwerkingspartners, vormt een goed voorbeeld van een kansrijke package deal op regionaal niveau. Hier speelt de provincie in op maatschappelijke ontwikkelingen en zoekt in de samenwerking en afspraken met andere maatschappelijk betrokken organisaties mogelijkheden om deze ontwikkelingen in goede banen te leiden. In dit geval op het sociale terrein van wonen, welzijn en zorg. De provincie is met gemeenten overeengekomen dat deze zich verplichten een aantal specifieke woonvoorzieningen voor ouderen te houden, maar dat de provincie op haar beurt het aantal toegewezen woningen verruimt. Daarbij heeft zij met welzijnsorganisaties afspraken gemaakt over aanvullende dienstverlening, zoals het aanbieden van maaltijden en huishoudelijke service. Door samenwerking met andere partners te zoeken en hierin een actieve rol te spelen, buit de provincie de kans uit om tot verbeteringen te komen.

Kennis van zaken

Met kennis van zaken werken bevat meerdere aspecten. Het is bijna vanzelfsprekend dat de provincies op de hoogte zijn van actuele beleidsontwikkelingen en wettelijke maatregelen. Maar daarnaast is zeker voor dit bestuursniveau een groot netwerk van belang. Want sociaal beleid wordt veelal uitgevoerd door particuliere organisaties en door burgers in meer of minder georganiseerd verband. De sociale debatten kunnen we in dit opzicht als een goede graadmeter beschouwen om te peilen of de provincies 'in goed gezelschap verkeren'. In de 57 (!) sociale debatten die inmiddels zijn gehouden, namen gemiddeld 270 deelnemers deel per provincie als geheel. Daarvan bestond naar schatting tweederde uit vertegenwoordigers van gemeenten, particuliere organisaties of sociale verbanden. Overijssel en Limburg scoorden hierin opvallend hoog met respectievelijk meer dan 1000 en 450 bereikte functionarissen en burgers. De provincies Groningen en Zeeland hebben de totstandkoming van het sociaal rapport vooraf laten gaan door een uitgebreide enquête onder een steekproef uit de provinciale bevolking. In Utrecht heeft men vooraf externe deskundigen en sleutelfiguren geraadpleegd. Het is echter minstens zo belangrijk dat men op de hoogte is van de sociale staat van de samenleving. Als bron voor deze kennis staat de indrukwekkende stapel sociale rapporten uit de twaalf provincies garant. De diverse sociale rapporten zijn onder andere de inhoudelijke basis voor de sociale debatten, maar worden ook door bijvoorbeeld gemeenten gebruikt voor het ontwikkelen van gemeentelijk sociaal beleid of monitoring.

Naar een inspirerende beleidscyclus

Rapport, debat en agenda vormen de voor- en achterkant van de provinciale cyclus voor het sociaal beleid. Het zal er de komende jaren om gaan, deze instrumenten zo te ontwikkelen dat de cyclus effectief sociaal beleid mogelijk maakt én aantoont.

Sociale rapporten

Als startpunt van de cyclus vormen sociale rapporten een basis voor interactief sociaal beleid. De betekenis van verzamelde gegevens is op dit moment echter nog niet steeds voldoende duidelijk. Als we informatie om willen kunnen zetten in kennis, zullen we sociale rapporten moeten voorzien van een probleem- en normstelling, zodat men daaraan de gegevens kan relateren. Deels zal het groeiend historisch beeld dat een periodieke herhaling van deze sociale rapportages gaat opleveren, dit ondervangen; deels vraagt het om een actief diagnostisch vermogen, waarmee we vraagstukken moeten benaderen.

Het ene rapport is het andere niet

We nemen hier de jeugdwerkloosheid als voorbeeld. Uit de rapportages komt nadrukkelijk naar voren, dat deze weer sterk toeneemt, na een lange periode waarin de economie sterk en groeiende was. Behalve dat nu ook de hoger opgeleiden extra getroffen worden, stijgt de werkloosheid onder allochtone jongeren onevenredig. Bekend is het negatieve effect op andere indicatoren als criminaliteit en psychische klachten. Het historisch beeld en de onderzochte causale relaties geven betekenis aan de cijfers. Zonder deze context zijn ze betekenisloos.

Het fenomeen sociaal rapport kent op dit punt uitersten. Sommige provincies volstaan met een grondige weergave van actuele gegevens, ingebed in een thematische benadering en gebaseerd op indicatoren. Zij trekken pas beleidsmatige conclusies na het sociaal debat en bij het opstellen van de sociale agenda. Voor de provincie Gelderland dient het lijvige sociaal rapport ook als vindplaats van gegevens voor derden. Dit was voldoende reden om het integraal op internet te plaatsen. Interessant is de manier waarop deze provincie voor elke regio een regioprofiel opstelt, waarmee zij vooraf kleur geeft aan de informatie. Andere provincies geven de voorkeur aan analytische rapporten, waar de interpretatie van de gegevens centraal staat. De provincie Utrecht kiest daarbij voor een goed leesbare en journalistieke variant, waar met name de conclusies staan vermeld. Het sociaal rapport Brabant is veeleer een onderzoeksrapport, met een uitgebreide beschouwing per deelonderwerp, geïllustreerd met feitenmateriaal. Verschillende, gespecialiseerde auteurs leveren er hun bijdrage aan.

Box best practice

Het sociaal rapport Noord-Brabant behandelt, na een algemene beschouwing, de vijf landelijke thema's, aangevuld met twee eigen onderwerpen: ouder worden en armoede en sociale uitsluiting. Telkens heeft een collectief van twee of drie auteurs zich over een thema gebogen en het volgens eenzelfde opbouw per hoofdstuk deskundig beschreven. Te beginnen met een verkenning van het vraagstuk, theoretisch en beleidsmatig, gevolgd door een vergelijking van Brabantse gegevens met het Nederlandse beeld en een differentiatie naar regio. Vanuit dit beeld schetsen de auteurs een toekomstscenario en bevelen zij beleidsimpulsen aan voor de belangrijkste actoren: de provincie, de gemeenten, en particuliere organisaties.

Sociaal debat

Het sociaal debat is vaak een ontmoeting tussen de provincie, gemeenten en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties. Ieder van de deelnemers stelt hier de openheid en gastvrijheid zeer op prijs. Men ervaart het als een forum waar legitimatie plaatsvindt van het bestuurlijk opereren, men werkt er aan de eigen netwerken. De discussies zijn noodgedwongen oppervlakkig, en dat is niet verwonderlijk gezien de breedte van de sociale problematiek. Het sociaal debat is daarmee vooral plaats om waardevolle suggesties op te doen of lacunes te constateren. Men kan aan het sociaal debat niet rechtstreeks kaders ontleen voor sociaal beleid. Voor nadere toespitsing zijn wellicht aanvullende expertmeetings doelmatig.

Sociale agenda

Tot op heden hebben de provincies nog betrekkelijk weinig ervaring opgedaan met het fenomeen sociale agenda. Met uitzondering van de provincie Drenthe die haar tijd vooruit is en de agenda als eerste heeft gepubliceerd, en van de provincie Brabant die er al langer mee werkte. Ook de provincie Utrecht experiment met een voorlopige versie van een sociale agenda. In de overige provincies fungeren de vertrouwde beleidskaders of meer-jarenprogramma's - al dan niet per deelterrein - als instrument. Niettemin is het streven dat ook zij sociale agenda's gaan opstellen.

Goed voorbeeld

De sociale agenda van de provincie Drenthe geeft een goed voorbeeld. Het is een programmatisch opgezet document, dat mede gebaseerd is op het sociaal rapport en het sociaal debat, naast de evaluatie van eerder beleid. Men heeft programmalijnen voor de komende jaren uitgezet zodat de provincie hieraan beleidsinitiatieven en subsidieverzoeken kan toetsen. Het budget wordt minder dicht getimmerd, zodat er ook incidenteel geld beschikbaar is voor nieuwe initiatieven. Gemeenten en instellingen weten met deze sociale agenda wat ze van de provincie kunnen verwachten. Als conceptnota biedt ze mogelijkheid tot interactie met het veld. Vijf programma's maken de relaties zichtbaar met ruimtelijk beleid (programma Wonen en Leefomgeving) en met economisch beleid (Programma Werken en Leren). Het integrale karakter beperkt zich daarmee niet tot het veld van cultuur, welzijn en zorg.

Een concrete sociale agenda, in heldere en eenduidige programmalijnen, zal het de provincies mogelijk maken de rol van zichzelf en haar partners te verduidelijken en toe te werken naar een situatie waarin alle betrokkenen gezamenlijk duidelijke afspraken maken. In dat verband is de rol van de provinciale steunfunctie-instellingen relevant. In veel provincies vindt herijking van de beleids- en contractrelatie met de steunfuncties plaats.

Trend is het aantal instellingen te beperken, de subsidie toe te spitsen op de beleidsdoelstellingen zoals opgenomen in de sociale agenda door bijvoorbeeld een deel expliciet aan de inzet op dat terrein te koppelen en deze te (laten) verantwoorden met afgesproken prestaties. Een beperkt aantal instellingen kan de functie krijgen van centra voor maatschappelijke ontwikkeling. Behalve het ondersteunen van uitvoerend werk en gemeenten doen deze centra onderzoek naar maatschappelijke vraagstukken en signaleren zij nieuwe ontwikkelingen.

Box best practice

Iedere provincie heeft de eigen cyclus toegesneden op de manier waarop zij beleidsvorming laat plaatsvinden. Zo onderscheidt de provincie Fryslân in de door haar gehanteerde cyclus onder meer de volgende stappen:

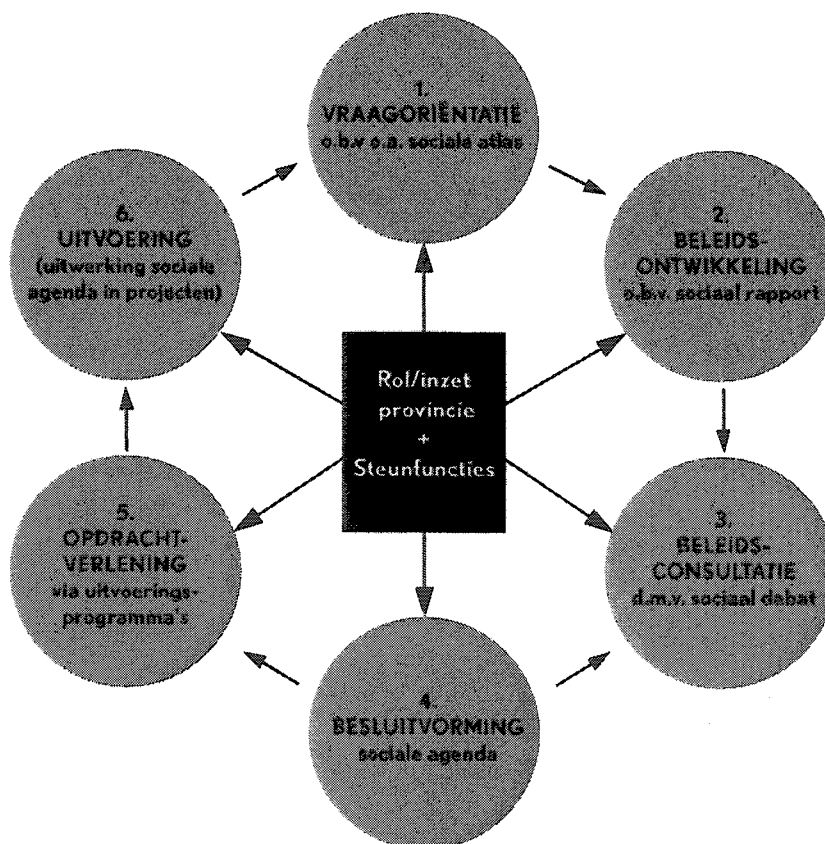
1. Opstellen van het sociaal rapport, gereed zodra de nieuwe Provinciale Staten (PS) aantreden, vast te stellen door Gedeputeerde Staten (GS).
2. Voeren van de sociale debatten in overleg met de nieuwe PS.

3. Samenstellen van de sociale agenda op basis van het rapport, de uitkomsten van de debatten, de verkennende notities en aanbevelingen van de Centra voor Maatschappelijke Ontwikkeling (CMO).
4. Bepalen van de sociale agenda, als onderdeel van het sociaal beleidskader, voor de nieuwe collegeperiode, vaststelling door PS.
5. Omvormen van deze (concept) sociale agenda tot een bindend document voor alle betrokken partijen (met name de gemeenten).

Voor de concrete invulling hanteert Fryslân een Sociaal Investeringsfonds waarop organisaties een beroep kunnen doen voor (meerjarige) projecten. Daarbij hebben projecten die passen in de sociale agenda prioriteit; GS neemt hierover het besluit. Ten slotte sluit de provincie meerjarige budgetcontracten met de CMO (Centrum voor Maatschappelijke Ontwikkeling) voor een deel van haar werkzaamheden in het kader van de sociale agenda. PS besluiten hierover bij het vaststellen van de begroting.

De provincie Noord-Brabant laat zich inspireren door een cyclisch model, waarbinnen de te zetten stappen een plaats hebben:

ROL/INZET PROVINCIE + STEUNFUNCTIES





De provincies aan het werk: een thematisch beeld

De gezamenlijke provincies hebben in onderling overleg voor deze eerste beleidscyclus een vijftal thema's afgesproken: vermaatschappelijking van de zorg, modern burgerschap, zorg om de jeugd, diversiteit, leefbaarheid en veiligheid. De veronderstelling is dat deze thema's een belangrijk deel van het sociaal beleid 'dekken' en dat het hiermee specifiek inzichtelijk wordt. Een aantal provincies, zoals Gelderland, Drenthe en Brabant werkt nog een of twee thema's meer uit, maar die laten we hier buiten beschouwing.

Vermaatschappelijking van de zorg

Veel provincies hebben een netwerk aan specifieke woon- en zorghuizen voor psychiatrische patiënten, mensen met een verstandelijke beperking en ouderen. Deze voorzieningen liggen meestal in een natuurrijke omgeving. Al langere tijd is echter een kentering gaande: ouderen blijven het liefst zo lang mogelijk in hun vertrouwde omgeving, voor psychiatrische patiënten en mensen met een verstandelijke handicap streeft men steeds meer naar woonvormen die maximaal een beroep doen op hun mogelijkheden tot zelfstandigheid. Volwaardig burgerschap, ook voor deze groepen, lijkt het meest gediend bij integratie in een reguliere woonwijk, hoewel men ook oog heeft voor grenzen aan deze benaderingswijze. Niemand is gebaat bij zogenaamde integratie, die feitelijk eenzaamheid en isolement verhuult.

Daarmee lijken de intramurale voorzieningen hun langste tijd gehad te hebben. Wonen en zorg worden steeds meer gescheiden en er ontstaat een breed palet aan vormen, verspreid over de reguliere maatschappij. Dat verloopt niet vlekkeloos. Want hoewel bijvoorbeeld de vergrijzing gedifferentieerd optreedt, melden nu al bijna alle provincies dat zij een groot tekort aan woningen voor ouderen hebben of krijgen. Zo verwacht men in Limburg, een provincie die nu al kampt met bevolkingskrimp, in 2010 een tekort van een kleine 20.000 geschikte woningen voor ouderen. Sinds 2001 werkt de provincie dan ook met een aanvalsplan op de wachtlijsten om dit probleem het hoofd te bieden, waarbij gemeenten en corporaties natuurlijke en onmisbare partners zijn. Daarnaast vindt de provincie het belangrijk dat ouderen blijven deelnemen aan het maatschappelijk leven en besteedt veel aandacht aan de wijze waarop zij op zinvolle manier kunnen blijven deelnemen aan maatschappelijke activiteiten. Ook ondersteuning thuis en het voorkómen van eenzaamheid staan hoog op de agenda.

Box best-practice

In de provincie Utrecht heeft men veel baat bij het project Wel thuis! Doel is de dreigende achterstand in specifieke woningen voor ouderen versneld in te halen. In 2012 moeten in de provincie tussen de 20.000 en 24.000 woningen van verschillende types beschikbaar zijn. Om dit voor elkaar te krijgen zet de provincie zich in op verschillende fronten. Zij stimuleert de gemeenten aan het werk te gaan en de prestatie te leveren, en helpt ze door, steeds in groepen van vijf gemeenten, op maat ondersteuning aan te bieden als het gaat om het opstellen van prestatiecontracten. Nadat gemeenten een lokale probleem-analyse hebben gemaakt op het gebied van wonen voor ouderen, spreekt de provincie convenanten af met regio's. Mochten concrete woonzorginitiatieven in een impasse geraken dan helpt een interventieteam 'Snel thuis' die te doorbreken of draagt bij aan het ombuigen van bestaande initiatieven naar actuele inzichten. Het innovatieproject welzijnsdiensten selecteert een of twee gemeenten, waarmee het welzijnswerk wordt gestimuleerd in te spelen op de nieuwe Wet op de Maatschappelijke Ondersteuning (WMO), specifiek waar het de relatie wonen, welzijn en zorg betreft. In 2004 investeert de provincie € 680.000 extra in dit programma. In feite werkt men dus met een programma met diverse onderdelen en treedt de provincie op als regisseur, stimuleert samenwerking tussen verschillende partners en bewaakt de voortgang van het project.

Box best practice

Vijf gemeenten in de provincie Noord-Holland ontwikkelen in een kleine kern, dorp of stad een compleet en samenhangend aanbod van wonen, welzijn en zorg, dat ouderen en gehandicapten in staat stelt zo lang mogelijk thuis, in de eigen leefomgeving te functioneren. Deze vijf projecten zullen een regionale, provinciebrede en landelijke voorbeeldfunctie hebben en zijn meerjarige uitvoeringsprogramma's. Zij worden uitgevoerd onder regie van de betreffende gemeenten en in overleg met alle betrokken partijen, zoals woningcorporaties, welzijnsinstellingen en zorgaanbieders. De provincie geeft, behalve geld voor het uitvoeren van wwz-regelingen (wonen/welzijn/zorg) voor de hele provincie Noord-Holland, in de komende jaren in totaal € 3,8 miljoen subsidie om deze voorbeeldprojecten te kunnen uitvoeren. Het ontwikkelen van een dergelijk aanbod staat in het stimuleringsprogramma wonen, welzijn en zorg 2004-2007. De provincie stelt behalve geld, ook kennis en ondersteuning ter beschikking aan de vijf betreffende gemeenten. Zij zet haar regionale netwerken in om de resultaten en methodiek naar andere gemeenten over te dragen.

Modern burgerschap

Moderne burgers participeren op eigen wijze in de samenleving. Zij laten hun betrokkenheid blijken door bijvoorbeeld vrijwilligerswerk te doen, mantelzorg te verlenen, deel te nemen aan dorpsraden, en functies te vervullen in wijkorganisaties en op deelbelangen gerichte organisatievormen. Velen nemen actief deel aan sport en begeven zich in het culturele leven: deelname aan deze sociale systemen geeft natuurlijk ook een indicatie voor de vitaliteit van het openbare leven. Zo kent de provincie Gelderland inmiddels 80 historische verenigingen (een verviervoudiging sinds 1970!) en maar liefst 2300 organisaties voor amateurkunstbeoefening. Overheden beseffen steeds meer dat de samenleving haar gezicht krijgt door een combinatie van bestuurlijk opereren, institutionele systemen en de vele manieren die burgers hanteren om zelf uitdrukking te geven aan hun maatschappelijke verantwoordelijkheid. We kunnen het beeld dat daaruit naar voren komt, met recht indrukwekkend te noemen. Provinciebreed draagt 40% van de bevolking ouder dan 18 jaar bij aan de sociale infrastructuur¹.

Box best practice

Vrijwilligerswerk is een bloeiend onderdeel van Scouting Limburg. Leeuwenborgh is een middelbare beroepsopleiding in Limburg waar leerlingen regelmatig stageplaatsen zoeken als onderdeel van hun opleiding. Hier zag de provincie Limburg een kans om deze twee organisaties bij elkaar te brengen en daarmee meerdere vliegen in één klap te slaan: Scouting kon leerlingen gebruiken als vrijwilligers, de leerlingen verwierven een stageplaats, maakten kennis met het vrijwilligerswerk en deden er ervaring in op. Bovendien meldde een aantal van hen zich na de stage aan als vrijwilliger. De provincie Limburg financierde en ondersteunde dit project in de organisatie. Certificering Vrijwilligerswerk werd hiermee een groot succes. Niet alleen hebben de leerlingen de waarde van het vrijwilligerswerk leren kennen en er ervaring in opgedaan, maar het vrijwilligerswerk heeft een officiële erkenning gekregen (middels de stagebeoordelingen en middels de status van officiële leerorganisatie voor Scouting), en ook de uitgebreide samenwerking tussen verschillende maatschappelijke organisaties heeft men als zeer positief ervaren.

Anderzijds zijn er risico's. Het sociaal beleid doet een steeds groter beroep op vrijwilligers, vooral in de zorg. Het vrijwilligerswerk en de mantelzorg worden zo langzamerhand onmisbaar, en daarmee ook steeds meer zichtbaar, binnen het sociaal beleid: vrijwilligers verzorgen taken waar de professionele sector niet aan toekomt. Dat stelt eisen aan hun kwaliteit en deskundigheid en bovendien krijgen zij meer verantwoordelijkheden. Het gevolg daarvan is dat er meer behoefte is aan professionele ondersteuning en dat de belangenbehartiging van vrijwilligers en mantelzorgers meer aandacht vraagt. Een goede ontwikkeling daarbij is de oprichting van lokale of regionale steunpunten.

¹ Sociale infrastructuur: het geheel van organisaties, diensten, voorzieningen en betrekkingen die het mogelijk maken dat mensen in redelijke mate in sociale verbanden (buurten, groepen, netwerken, huishoudens) kunnen leven en kunnen participeren in de samenleving (RMO, juni 2000)

Box best practice

Dat het mogelijk is om mensen die door de sociale dienst zijn 'afgeschreven', perspectief te bieden, bewijst het Zeeuwse project *Mens, mens, mens*. Het gaat hierbij om mensen die langdurig in de bijstand verkeren, de zogenaamde 'fase 4-groep'. De provincie trekt zich hun lot aan en maakte het financieel mogelijk dat een onderzoek plaatsvond om inzicht te krijgen in de achtergronden van deze mensen. Met de uitkomsten van dit onderzoek ontwikkelden drie gemeenten een instrumentarium als hulpmiddel om te voorkomen dat iemand in 'fase 4' terechtkomt. De resultaten van deze pilot waren veelbelovend. Gedurende acht maanden begeleidde de sociale dienst cliënten uit de genoemde doelgroep intensief en bereikte dat een groot aantal van hen weer actief ging deelnemen aan het maatschappelijk leven! De provincie stimuleert en ondersteunt dat ook andere Zeeuwse gemeenten gebruik kunnen maken van de leerervaringen die de drie pilotgemeenten hebben opgedaan. Het is de bedoeling dat per gemeente zo'n twaalf mensen die langdurig in de bijstand zitten, uiteindelijk zelfredzaam worden. Hiervoor leiden de gemeenten consultants op die de cliënt tijdens het reïntegratietraject begeleiden. De consultant maakt samen met de cliënt een persoonlijk ontwikkelingsplan (POP) met daarin zijn ambities en kwaliteiten. Een uitgestippeld traject helpt hem vervolgens zijn doelen te bereiken. Het uiteindelijke doel van het project is de cliënt op eigen kracht in beweging te krijgen.

Zorg om de jeugd

De provincies benadrukken zonder uitzondering, dat het goed gaat met een groot deel van de jeugd. Zeker als we erbij bedenken dat jonge mensen deze levensfase bij uitstek gebruiken om te experimenteren en de grenzen te verkennen van risicovol gedrag. Zo kan het begrip 'vermeende overlast' soms zelfs synoniem zijn met verschillen in levensstijl, die er tussen leeftijdsgroepen nu eenmaal is. Communicatie en proberen begrip te hebben voor elkaars standpunt zijn dan al vaak een goede remedie voor het oplossen van irritaties. Een klein deel van de jeugd vraagt extra zorg. Overheden signaleren dat kinderen een achterstand in ontwikkeling oplopen in de basisschoolleeftijd, dat het aantal (vooral allochtone) jongeren dat vroegtijdig de school verlaat, toeneemt; dat de leeftijd waarop jongeren kennismaken met criminaliteit lager wordt en dat die criminaliteit steeds harder wordt. Zij zien bovendien de wachtlijsten in de jeugdhulpverlening groeien. Het zijn vooral de zogenoemde veelplegers die de omvang van de justitiële problematiek bepalen. De oplopende jeugdwerkloosheid verhoogt het risico van dit soort fenomenen. Het jongerenwerk in de Ronde Venen (provincie Utrecht) illustreert treffend het vraagstuk. Van de 8000 jongeren in het werkgebied vormen er 20, met naam en toenaam bekend, een harde en hardnekkige kern. Deze groep jongeren stoort zich overigens niet aan gemeentegrenzen. Jeugdproblematiek is bij uitstek regionale problematiek en vraagt om die reden een gecoördineerde aanpak.

Box best practice

'Leef met stijl' is niet de titel van een glossy magazine, maar de naam van een even aantrekkelijk project voor jongeren! De provincie Flevoland is een 'groene' provincie, er woont veel jeugd tot 14 jaar. De provincie anticipeerde op mogelijke jeugdproblematiek door een vierjarig project te ontwikkelen dat als doel heeft de sociale vaardigheden van jongeren (tussen de 4 en 18 jaar) te verbeteren. Het spreekt ze aan vanuit drie invalshoeken: jeugd, sport en cultuur. Het provinciaal bestuur zorgde voor budget om lesmateriaal te maken en activiteiten op te zetten, niet alleen voor de jongeren, maar ook voor al degenen die beroepshalve met hen te maken hebben. Met behulp van dit lesmateriaal, door middel van oefeningen en activiteiten, werken de deelnemende jongeren aan zelfvertrouwen, communicatievaardigheden, tolerantie, respect en het weerstand bieden aan de verleidingen van alcohol en drugs. Docenten, vrijwilligers en mensen die zich beroepshalve met jeugd en jongeren bezighouden, krijgen een training in het gebruik van het lesmateriaal en het ondersteunen van de oefeningen en activiteiten. Kinderen kunnen het programma Leef met Stijl via hun school volgen, maar ook sport-, culturele en welzijnsinstellingen bieden het aan. Het bevat een leerlingvolgsysteem waarin docenten, deelnemers en hun ouders de vorderingen rapporteren. Aan het programma is een wetenschappelijk onderzoek gekoppeld om de resultaten zichtbaar te krijgen.

Box best practice

In de provincie Fryslân gaan scholen voor basis- en voortgezet onderwijs over tot actie, nu uit een onderzoek is gebleken dat er structurele achterstanden bestaan ten opzichte van de rest van Nederland en de referentieprovincies Limburg en Zeeland. Van de 91 verbeterescholen staan er vijftien in Fryslân. De kwaliteit van het onderwijsaanbod moet verbeteren evenals de didactische kwaliteit, de begeleiding van zorgleerlingen krijgt meer aandacht en men gaat leerlingvolgsystemen inzetten. De provincie heeft in oorsprong tot deze actie aangezet nadat zij eerder de Fryske Academy opdracht had gegeven om onderzoek te doen naar het hoe en waarom van gesignaleerde achterstanden in het basisonderwijs. Het Plan van Aanpak voor het project Onderwijskansen Provincie Fryslân wordt uitgevoerd in samenwerking met het ministerie van OC&W. In september 2004 heeft over de aanpak een symposium plaatsgevonden.

Diversiteit

Provincies vertalen 'diversiteit' vooral in de samenstelling van de bevolking naar etniciteit. Men onderscheidt hierbij westerse en niet-westerse allochtonen. Het zal geen verbazing wekken, dat Nederland niet in gelijke mate 'verkleurd' is. Zo had de provincie Zuid-Holland in 2003 een percentage van 16,1% niet-westerse allochtonen (vooral Turken, Marokkanen, Surinamers, Antillianen/Arubanen en Somaliërs) binnen haar grenzen, tegenover 3,1% in de provincie Drenthe. Er zijn derhalve regio's waar zich oorspronkelijk nagenoeg geen allochtonen gevestigd hadden, hoewel men met de doelbewuste vestiging van asielzoekerscentra een evenwichtiger spreiding over het land voor ogen had. Hetgeen, na een gewenningsperiode, ook slaagde. Nu het aantal asielzoekers echter sterk gedaald is, kijken deze regio's tegen leegstand aan. Het diversiteitvraagstuk speelt met name in de grote steden. De sociale problematiek die hiermee samenhangt, concentreert zich dan ook hier. Maar sociale problematiek en diversiteit zijn uiteraard niet synoniem. Analyses leren echter, dat integratievraagstukken worden bemoeilijkt doordat achterstandsproblematiek, zeker als de economie stagneert, zich sterker concentreert bij allochtone bevolkingsgroepen, met name de niet-westerse. We moeten zien te voorkomen dat problemen op dit gebied zich ongewenst opstapelen.

Box best practice

De provincie Overijssel greep de presentatie van een handboek aan om een sociaal debat te organiseren met het thema Huiselijk Geweld en Allochtone Gezinnen. Zij had in een eerder stadium zelf de opdracht gegeven aan 'Equivalent, experts in emancipatie' en 'Steunpunt Minderheden Organisaties' om een handboek te schrijven voor beroepsbeoefenaren die te maken (kunnen) krijgen met klanten / cliënten die slachtoffer zijn van huiselijk geweld. De presentatie van dit handboek bood een uitstekende kans om over dit onderwerp te discussiëren met ieder die zich daarbij betrokken voelde.

Beroepsbeoefenaren, beleidsmakers en bestuurders gingen dan ook met elkaar in gesprek over de aanpak van huiselijk geweld, nadat enkele sprekers een inleiding hadden gehouden over maatschappelijke ontwikkelingen, politionele en justitiële aanpak, en politieke aanpak. Het doel van het sociale debat was om alle betrokkenen aan te zetten hun verantwoordelijkheid te nemen in dit maatschappelijk vraagstuk. Om ze te laten zien dat er mogelijkheden zijn om huiselijk geweld aan te pakken, door bijvoorbeeld te verwijzen. Tijdens het debat kwam het belang van goed draaiende samenwerkingsverbanden naar voren en werd erop gewezen dat niet de eigen organisatie uitgangspunt moet zijn, maar de slachtoffers van huiselijk geweld.

De sprekers riepen op tot het niet langer tolereren van huiselijk geweld door de samenleving.

Door de opdracht te geven een handboek over dit onderwerp te schrijven, en door een sociaal debat te organiseren liet de provincie zich zien als betrokken maatschappelijke partner (en initiatiefnemer), die hart heeft voor haar bewoners.

Met het resultaat - informeren, motiveren, stimuleren, kennismaken en aanpakken - gaat zij actief aan de slag, want na het onderwerp onderzocht te hebben, en de partners benoemd, vond men het nu tijd om iets te doen.

Leefbaarheid en sociale veiligheid

Leefbaarheid en veiligheid zijn begrippen die op de regionale en lokale schalen van waardering nogal verschillend scoren, afhankelijk van het belang dat men eraan toekent. Bij leefbaarheid let men op verschillende facetten van een leefbare woonomgeving: wonen, werken, voorzieningen, veiligheid en mobiliteit. Hoewel leefbaarheid een begrip is dat zich lastig laat definiëren en het voor een belangrijk deel ook subjectief van aard is, staat het toch vaak op de politieke agenda.

De provincie Gelderland hanteert onder andere een indicatiesysteem om (complexe) sociale problematiek te signaleren. Op deze wijze voorkomt ze dat regionale gemiddelden kenmerkende (lokale) verschillen veronachtzamen. Als het om leefbaarheid gaat, zijn grofweg gesproken de mensen in plattelandsgebieden het minst tevreden. Vooral omdat voorzieningen zijn weggevallen of hun aantrekkelijkheid verloren hebben door schaalvergroting, en omdat het openbaar vervoer te beperkt is en daarmee hun mobiliteit vermindert. Veel bewoners zijn uiterst tevreden zijn over hun woning en directe woonomgeving, maar vinden het voorzieningenniveau vaak mager. Bovendien is de aansluiting van het woningaanbod bij de behoefte van de bevolking niet overal optimaal. In sommige gebieden is een grote vraag naar woningen voor starters of alleenstaanden.

Box best practice

Dat samen sterk maakt, bewijzen de provincies Overijssel en Gelderland, die het Kulturhus introduceerden. Het Kulturhus, vanuit Scandinavië door het Overijsselse bibliotheekwerk binnengehaald, is een multifunctionele voorziening, die goed bereikbaar is vanuit meerdere kleine kernen en die het verlies van afzonderlijke functies kan compenseren. Men besteedt veel aandacht aan de kwaliteit van het gebouw, het Kulturhus moet ook architectonisch een herkenbare voorziening zijn.

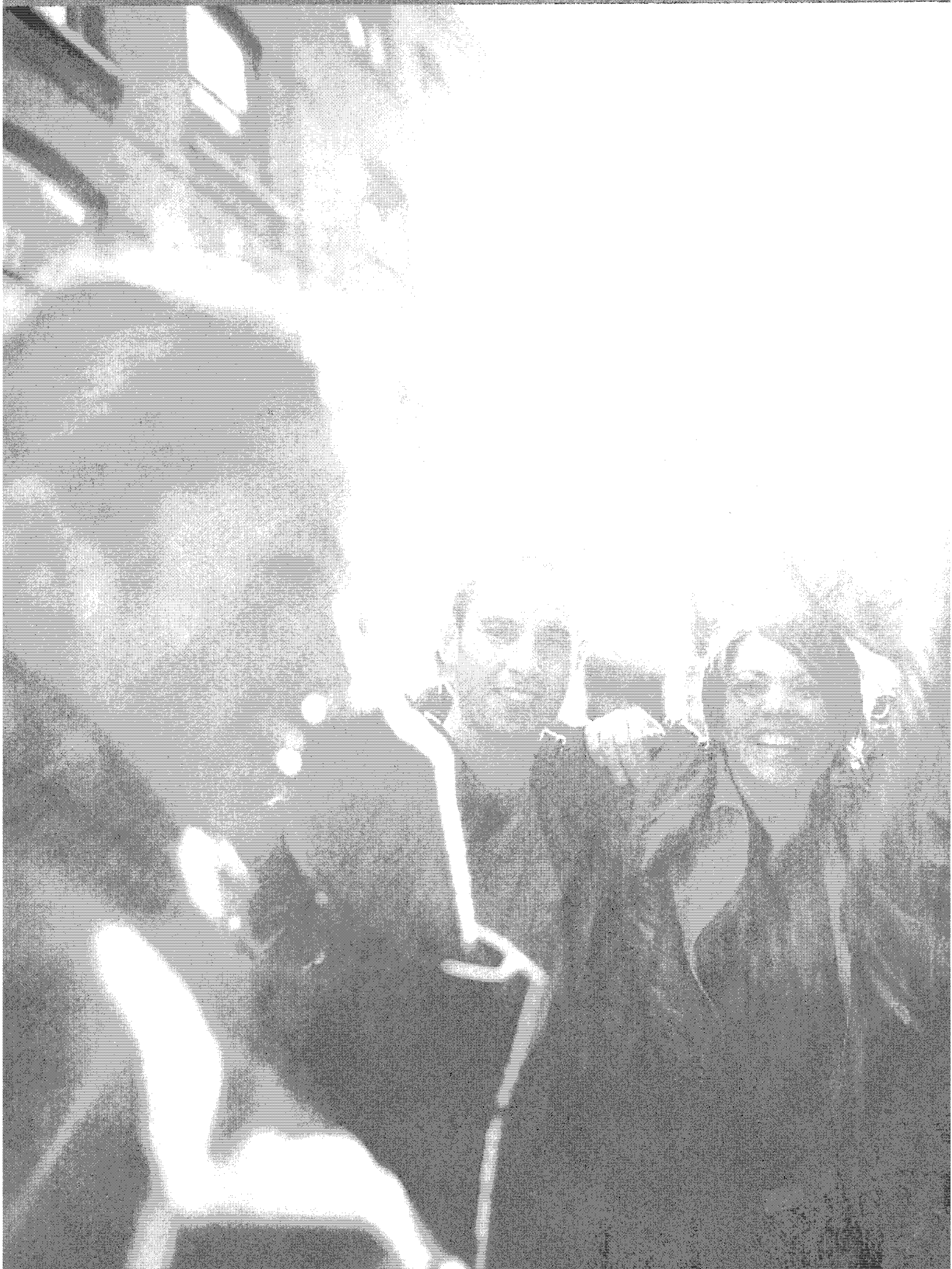
De provincie stimuleert het bouwen en 'runnen' van de Kulturhusen, en draagt in financiële zin bij aan de realisatie. Daarbij zet zij maatschappelijke organisaties aan tot samenwerking.

Het Kulturhus maakt het namelijk voor meerdere maatschappelijke voorzieningen mogelijk, door kosten te delen en gemeenschappelijk ondersteuning te regelen, te blijven bestaan waar dat in de afzonderlijke kernen niet meer mogelijk was geweest. In Gelderland is de belangstelling zo groot, dat men verwacht in de komende jaren vijftientig tot dertig Kulturhusen te kunnen realiseren. In Overijssel zorgen de betrokken instellingen gezamenlijk voor het beheer van het Kulturhus en ontwikkelen zij bovendien een gemeenschappelijke programmering. Inmiddels heeft de provincie vier Kulturhusen volgens dit concept gerealiseerd en hebben zij veertien initiatiefnemers toestemming gegeven om hun plannen uit te voeren. Daarnaast is Overijssel dit jaar ook gestart met het mogelijk maken van kulturhusachtige voorzieningen specifiek voor kleine kernen.

Objectieve veiligheidsrisico's zijn het grootst in de steden en de subjectieve beleving van onveiligheid eveneens. (On)veiligheid is daarmee vooral een (grote) stedenvraagstuk.

Box best practice

Jeugd en veiligheid is speerpunt van het provinciaal beleid in Groningen. Met het project "Ontwikkeling gemeentelijk beleid jeugd en veiligheid" maakt de provincie zich sterk dat de Groninger gemeenten aan het eind van de projectperiode (eind 2004) beschikken over een Actieplan Jeugd en Veiligheid. Aan dit actieplan gaat een probleemanalyse per gemeente vooraf. Tevens installeert iedere gemeente een Lokaal Overleg Jeugd en Veiligheid, bestaande uit politie, Hali, jeugdwelzijnswerk, basis- en voorgezet onderwijs, bureau Jeugdzorg, algemeen maatschappelijk werk, ambulante verslavingszorg en GGD/jeugdgezondheidszorg. Het resultaat is dat eind 2004 20 gemeenten (dat is 80% van de Groninger gemeenten) beschikken over een Actieplan Jeugd en Veiligheid en een Lokaal Overleg Jeugd en Veiligheid.



Een veranderende rol

Over de rol van de provincie op sociaal gebied bestaat redelijke eensgezindheid. Ook bij de vele geraadpleegde betrokkenen in de sociale debatten. Niemand wil die overschatten, maar al te grote bescheidenheid is ook niet op zijn plaats. Dat past bovendien niet bij de veranderde positie die de provincies zich inmiddels verwerven in hun rol als onder andere regisseur (en opdrachtgever), adviseur en initiatiefnemer. De provincie Gelderland, die haar beleid sterk regionaal vorm geeft, heeft haar rol als volgt omschreven.

De provincie Gelderland:

1. faciliteert op regionaal niveau de gemeenten waaruit de regio bestaat in hun proces om te komen tot keuzes;
2. bevordert via *procesondersteuning* de samenwerking binnen de regio tussen de gemeenten zelf en tussen gemeenten en andere partners. Het gaat dan met name om situaties waar samenwerking niet spontaan van de grond komt en waar ze meerwaarde op kan leveren voor realisatie van het door de gemeenten nagestreefde beleid;
3. stimuleert (via subsidiëring) projecten en proceselementen die zonder subsidie niet of vertraagd van de grond komen en die elementair zijn in het realiseren van de doelen die de regio nastreeft (of die essentieel zijn om de maatschappelijke problemen op te kunnen lossen).

Nieuwe impuls

Provinciaal sociaal beleid krijgt mogelijk een nieuwe impuls met de komst van de Wet op de Maatschappelijke Ondersteuning. In relatief veel sociale debatten is deze ontwikkeling aangeroerd. Hoewel de wet nog geen feit is en er nog vele bezwaren moeten worden overwonnen, is het landelijk voornemen tot invoering stellig en gedreven door duidelijke motieven. De invloed is tweërlei. Diverse beleidstrends die al op de sociale agenda staan, worden ermee versterkt, zoals het toenemend beroep op de eigen verantwoordelijkheid van burgers en hun directe omgeving. Maar ook de groeiende rol van de gemeenten, die de WMO beoogt, straalt af op de provincies. Deze zien immers voor zichzelf een rol weggelegd als het gaat om het verbeteren van de aansluiting tussen (bovenlokale) voorzieningen en in het ondersteunen van gemeenten. Die vraag zal naar verwachting toenemen zodra de druk op gemeenten groter wordt.

Een tweede ronde

Zullen de provincies aan het eind van de huidige bestuursperiode een tweede beleidscyclus Simons starten? De beslissing hierover is nog niet genomen, maar de ontwikkelingen zoals hier beschreven geven geen contra-indicaties. Integendeel: debatten en rapporten geven aan dat er maatschappelijk veel "aan de hand" is, en dat er nog veel zal moeten gebeuren om de ontwikkelingen zo te sturen dat de burger er beter van wordt. De provincies hebben met de instrumenten die de commissie-Simons hen heeft aangereikt een forse stap gezet op weg naar een nog meer doortimmerde beleidscyclus die voor henzelf, maar zeker ook voor andere partijen relevant is. Met de cyclus zelf zullen de problemen niet opgelost worden, maar het lijdt geen twijfel dat de vorm, de inhoud, en daarmee ook de effectiviteit van het beleid erbij gebaat zijn.

Colofon

Dit is een uitgave van het Interprovinciaal Overleg
Postbus 16107
2500 BC Den Haag
Telefoon: (070) 888 12 12
Fax: (070) 888 12 80
www.ipo.nl

Tekst

drs. H. Pasman
dr. E. Verkaar

Redactie

Dialoog tekstbureau, Den Haag

Ontwerp

Delta III Visuals & Communications, Den Haag

Druk

Drukkerij Paulussen

IPO-publicatienummer

243

Den Haag, januari 2005