

Inleiding

Op verzoek van het IPO heeft een commissie onder leiding van de heer H. J. Simons een rapport opgesteld over het door de provincies te voeren sociaal beleid onder de titel 'Nieuwe perspectieven voor provinciaal sociaal beleid'¹.

Uit het rapport komt het volgende naar voren.

De problemen van de sociale infrastructuur geven alle aanleiding om ook de provinciale mogelijkheden maximaal uit te buiten. Immers ondanks een periode van welvaartsgroei en forse financiële investeringen in de sociale infrastructuur zijn de collectieve voorzieningen nog niet toegesneden op de kwaliteit en kwantiteit van de vraag. Er is sprake van een forse maatschappelijke uitval en tal van factoren bedreigen de sociale cohesie binnen de samenleving. Zowel in de steden als op het platteland.

De term sociaal beleid is erg algemeen en niet eenduidig genoeg om als basis te dienen voor een antwoord dat in de praktijk bruikbaar is. Zo wordt het begrip sociaal beleid vaak gebruikt in de betekenis van vooral op de individuele burger gerichte arrangementen, die samenhangen met de verzorgingsstaat. Die betekenis heeft het woord sociaal bijvoorbeeld in termen als 'sociale voorzieningen' of in 'het ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid'. Wanneer sprake is van sociaal beleid van de provincies gaat het vooral om de inspanningen die de provincies verrichten om de sociale infrastructuur in stand te houden en te verbeteren. In dit stuk is sociaal beleid dan ook in die zin opgevat. Het begrip *sociale infrastructuur* is overigens bijna net zo breed als sociaal beleid. Volgens een veel gebruikte definitie kan sociale infrastructuur worden beschouwd als: *'het geheel van voorzieningen en betrekkingen die het mogelijk maken dat mensen in redelijkheid in sociale verbanden kunnen leven en kunnen deelnemen aan de samenleving'*.

De kern van sociaal beleid is de vergroting van de (mogelijkheid tot) participatie van burgers in de samenleving. Achterliggende doelstelling is de versterking van de sociale cohesie. Dat is de mate waarin de leden van een samenleving zich op elkaar betrokken voelen.

In de definitie van sociale infrastructuur gaat het om voorzieningen en betrekkingen, waardoor mensen kunnen deelnemen aan de samenleving. Het bevorderen van de sociale infrastructuur betekent dus niet alleen het instandhouden van goed functionerende sociale voorzieningen.

Voorzieningen die inspelen op behoeften van burgers. Het houdt ook in het versterken van sociale betrekkingen tussen mensen. Die betrekkingen manifesteren zich op alle niveaus. In de privé-sfeer, op school of in het werk en in de vrije tijd.

Sociale betrekkingen zijn daarmee niet alleen object van specifiek sociaal overheidsbeleid. Ze worden ook beïnvloed door andere domeinen dan het sociale domein (welzijn, zorg en hulpverlening en educatie). Bijvoorbeeld door het fysieke (de woonomgeving) of door het economische (werk)domein. Acties in belendende sectoren die bedoeld zijn om de sociale infrastructuur (voorziening en betrekkingen) te beïnvloeden, kunnen daarmee tot het sociale beleid worden gerekend.

In de *Verkenningen: bouwstenen voor toekomstig beleid*² die in augustus 2001 door het toenmalige kabinet zijn uitgebracht en in een rapportage van het Verwey-Jonker Instituut over bovenlokale sociale problemen worden ondermeer de volgende ontwikkelingen in de sociale infrastructuur in ieder geval relevant geacht voor het beleid:

¹ IPO, Den Haag 2002

² Verkenningen: bouwstenen voor toekomstig beleid, Den Haag, 2001

1. Behoud en waar mogelijk versterking van sociale cohesie vraagt voortdurend aandacht op alle bestuurlijke niveaus. Bestaande sociale verbanden zijn onder druk komen te staan door een aantal fundamentele ontwikkelingen. Ontwikkelingen als individualisering, grotere mobiliteit, een sterk gestegen deelname aan het arbeidsproces, vergrijzing en immigratie. Diezelfde ontwikkelingen bieden echter ook kansen voor nieuwe vormen van sociale participatie en stimulansen voor maatschappelijke verbanden.

Zo heeft betaald werk een belangrijke functie als middel tot participatie en integratie en biedt ook ICT nieuwe mogelijkheden op dit gebied.

De groeiende groep vitale ouderen kan belangrijke impulsen geven aan vrijwilligerswerk en andere maatschappelijke initiatieven.

2. Er is sprake van een veel grotere verscheidenheid in het inhoudelijke aanbod van arrangementen van welzijn en zorg. Het aanbod aan voorzieningen krijgt een vraaggestuurd karakter omdat de instellingen proberen beter in te spelen op individuele en specifieke vragen. Dat is het gevolg van het maatschappelijke verschijnsel van de individualisering in combinatie met de voortgaande technische ontwikkeling. Deze verandering in het aanbod was mede mogelijk omdat al in de jaren tachtig het rijk op het gebied van het welzijn veel bevoegdheden heeft overgedragen aan het gemeentelijke en het provinciale niveau. In de periode daarna vond bovendien vooral in de onderwijs- en zorgsector een forse schaalvergroting plaats. Mede onder invloed van een beleid van deregulering en van stimulering van marktwerking zijn grote, marktgerichte instituten ontstaan met veel autonomie ten opzichte van de overheid.

3. De vergrote vrijheid van handelen bij de instellingen heeft niet in alle opzichten het beoogde positieve effect gehad. De sociale sector vertoont kwantitatieve en kwalitatieve tekorten. Er zijn wachtlijsten in de zorg. Het onderwijs kent problemen rond inhoud, vorm en capaciteit. Voorzieningen worden bedreigd door schaalvergroting en rendementsdenken, vooral in dunbevolkte gebieden. Deze tekorten veroorzaken heel wat maatschappelijk ongenoegen. Ze blijken echter moeilijk oplosbaar. Wel is het duidelijk dat de burger de overheid blijft aanspreken op deze tekortkomingen, ook al heeft de laatste haar verantwoordelijkheid formeel aan andere partijen overgedragen.

4. Er is een groeiende behoefte aan een integrale aanpak van problemen.

In het Grote stedenbeleid is bijvoorbeeld duidelijk geworden dat in het verleden te zeer en te vaak afzonderlijke en losstaande beleidssporen zijn gevolgd. De verkokering die hieruit voortkomt, blijkt een effectieve aanpak van maatschappelijke problemen in de weg te staan. Problemen die vrijwel altijd een complex karakter hebben. In het beleid wordt nog te weinig rekening gehouden met de verwevenheid van het sociale domein met de fysieke en economische domeinen. Dit is niet alleen een intern organisatorisch vraagstuk van de overheid. De verkokering en de onoverzichtelijkheid en lange duur van procedures die daarmee gepaard gaan, werkt zeer ontmoedigend op burgers die voor de verwezenlijking van hun plannen een beroep doen op de overheid.

De aanpak

De commissie stelt voor (en het IPO heeft die opvattingen tot de zijne gemaakt) als volgt te werk te gaan:

Het opstellen van een sociale rapportage

Het sociaal rapport geeft de stand van zaken in de provincie weer op een aantal thema's aan de hand van een probleemstelling, onderzoeksvragen en de daarbijbehorende indicatoren die weergeven hoe de stand van zaken is. In het onderdeel 'de thema's' wordt dit uitgewerkt.

Het voeren van een sociaal debat

De sociale rapportage verschaft materiaal voor een debat binnen het provinciaal bestuur en tussen het bestuur en de bevolking over de vraag welke beleidsmatige conclusies aan de uitkomsten van de rapportage moeten worden verbonden.

Het opstellen van de sociale agenda

De resultaten van het debat vormen de basis voor de agenda die aangeeft welke acties het provinciaal bestuur (en wellicht ook anderen, zoals de gemeenten) willen ondernemen om de werkelijkheid meer in overeenstemming te brengen met de wenselijk geachte situatie.

De thema's en de daarbij behorende onderzoeksvragen

In IPO verband zijn de volgende thema's ontwikkeld met de daarbij behorende onderzoeksvragen:

Diversiteit

Een belangrijke maatschappelijke ontwikkeling is de verandering in samenstelling van de bevolking die zich uit in vergrijzing, ontgroening en een andere samenstelling qua culturele achtergrond of etniciteit. Ook treden er veranderingen op in vormen van samenleven, leefwijze en gedrag. De standaardlevensloop van de burger van het wieg tot het graf wordt steeds minder vanzelfsprekend. Als gevolg hiervan wordt de samenleving steeds pluriformer van karakter.

Probleemstelling

Steeds vaker wordt aandacht gevraagd voor de invloed van deze ontwikkelingen qua pluriformiteit op de sociale cohesie en leefbaarheid in de samenleving. Het is de vraag hoe pluriform in een provincie de samenleving er uit ziet en welke (mogelijke) sociale spanningen hierdoor veroorzaakt worden.

De veranderingen in de samenstelling van de bevolking zouden ook hun doorwerking moeten hebben in de participatie van deze groepen aan bijvoorbeeld de arbeidsmarkt, maar ook op het gebied van politiek en bestuur. In welke mate is dit ook het geval?

Onderzoeksvragen

- Hoe ontwikkelt de samenstelling van de bevolking zich
 - Qua leeftijd?;
 - Qua culturele achtergrond, etniciteit?;
 - Qua samenlevingsvormen, huishoudens?
- Wat is de arbeidsparticipatie, onderwijsparticipatie en politieke participatie van:
 - Ouderen?;
 - Jongeren?;
 - Etnische minderheden?
- Zijn er spanningen tussen deze groepen, bijvoorbeeld in de vorm van discriminatie of geweld?

Modern burgerschap

Het thema modern burgerschap behoeft enige toelichting. Voor iedere moderne burger geldt dat hij/ zij op een adequate wijze in het publieke domein wil functioneren. Dit gebeurt door aan het arbeidsproces deel te nemen en overige maatschappelijke activiteiten te ontwikkelen (sport, politiek, cultuur, vrijwilligerswerk) en daarbij niet alleen in de rol van consument van voorzieningen te zitten maar ook als producent medeverantwoordelijk te zijn voor het eigen welzijn. Modern burgerschap komt bijvoorbeeld tot uiting in het belang dat gehecht wordt aan participatie, vraagsturing, informatieverstrekking en het zelforganiserend vermogen van burgers (civil society).

Probleemstelling

Het gaat dus om maatschappelijke participatie op de terreinen werk, cultuur, sport, vrijwilligerswerk en burgeractiviteiten (politiek) door burgers. Daarbij is het van belang te kijken naar ontwikkelingen in deze maatschappelijke participatie en naar belemmeringen die

mensen hierin kunnen ondervinden. Bijvoorbeeld doordat mensen moeten rondkomen van een laag inkomen en langdurig werkloos zijn.

Onderzoeksvragen

- Hoeveel mensen nemen deel aan het arbeidsproces?
- Hoeveel mensen zijn actief op het gebied van sportbeoefening, cultuurparticipatie en politieke participatie?
- Hoeveel mensen zijn actief in het vrijwilligerswerk?
- Hoeveel bibliotheekgebruikers zijn er en hoe is het gesteld met het ICT gebruik?
- Hoe groot is de groep die belemmeringen ondervindt bij actieve participatie vanwege inkomen of vanwege gezondheidsbeperkingen?

Vermaatschappelijking van de zorg

Er is een maatschappelijk proces gaande om ouderen, gehandicapten en cliënten van de geestelijke gezondheidszorg met een intensieve zorgbehoefte niet langer in intramurale instellingen op te nemen, maar zo veel mogelijk in de maatschappij op te nemen en te laten participeren. Dit noemen we vermaatschappelijking van de zorg. Dit betekent voor deze groepen dat zij in woningen in reguliere wijken gehuisvest gaan worden en daar de vereiste zorg op maat zullen ontvangen. Dit stelt uiteraard eisen aan de huisvesting en de geboden zorg en dienstverlening. Voor de groep mensen met een handicap geldt daarnaast dat gekeken moet worden naar een passend aanbod van arbeid en vrijetijdsbesteding. Het zo lang mogelijk zelfstandig blijven wonen van ouderen, gehandicapten en cliënten met psychische problemen of hun heropname in de maatschappij vanuit bestaande instellingen, heeft ook consequenties voor de wijk of buurt waar zij gehuisvest zijn of worden. Dit vraagt dus ook de nodige aanpassing van de omgeving.

Probleemstelling

Ouderen, gehandicapten en GGZ cliënten blijven steeds vaker thuis blijven wonen, ondanks dat zij intensieve zorg behoeven. Het is de vraag of er voldoende woningen, voldoende zorg en voldoende welzijnsvoorzieningen aanwezig zijn.

Onderzoeksvragen

- *Hoeveel* ouderen, gehandicapten en GGZ cliënten met intensieve zorg, wonen thuis en in instellingen? Wat zijn hun problemen qua gezondheid?
- Zijn er voldoende geschikte woningen voor deze groepen?
- Is er voldoende goede zorg voor deze groepen?
- Zijn er voldoende welzijnsvoorzieningen voor deze groepen?
- Voelen mensen deze mensen met een intensieve zorgbehoefte zich in de wijk prettiger dan in een instelling?
- Wat zijn de reacties van de buurt op deze mensen?

Zorg om de jeugd

Jongeren van nu zijn de volwassenen en ouderen van straks. De vraag is of de huidige jongeren in de toekomst in staat zullen zijn de samenleving vorm te geven. Om dat te beoordelen moeten we met de normen van vandaag kijken naar het gewenste gedrag en de gewenste kennis en vaardigheden van de toekomst. Het is dus de vraag of jongeren van nu in de toekomst voldoende kennis en vaardigheden bezitten en het normatief gewenste gedrag (gaan) vertonen dat hen in staat stelt de samenleving in de toekomst vorm te geven naar de normen die wij nu stellen.

Probleemstelling

In de maatschappij bestaat in toenemende mate zorg om de risico's die jongeren lopen om in de samenleving tussen wal en schip te raken. Het NIZW constateert in haar strategienota³ dat er steeds vaker vraagtekens kunnen worden gezet rond het functioneren van de pedagogische infrastructuur rond jongeren en gezinnen, evenals bij de effectiviteit van de geboden zorg. Het stelsel van jeugdzorg, educatie en welzijn lijkt niet in staat om adequate antwoorden te geven op veranderingen in de samenleving, zoals de culturele verscheidenheid, de toegenomen arbeidsdeelname van vrouwen, nieuwe opvoedingsbehoeften en het voorkomen van (zinloos) geweld.

Onderzoeksvragen

- Zijn jongeren nu en in de toekomst fysiek en geestelijk gezond?
- Bieden we jongeren voldoende opvang?
- Bezitten jongeren nu en in de toekomst voldoende kennis en vaardigheden?
- Vertonen jongeren nu en in de toekomst normatief wenselijk gedrag? M.a.w. zijn ze sociaal, niet crimineel etc.?
- Wat doen jongeren met hun tijd?

Leefbaarheid en veiligheid:

Een veel gehanteerde definitie van leefbaarheid is: leefbaarheid is een complex begrip, met name omdat het niet alleen een situatie beschrijft, maar ook een waardering van die situatie inhoudt. Meestal wordt aan leefbaarheid vijf aspecten onderscheiden: bestaanszekerheid, verzorgingssituatie, woonklimaat, sociaal klimaat en bestuurlijk klimaat.

Uit deze definitie komt naar voren dat het begrip leefbaarheid meer is dan alleen de aanwezigheid van sociale voorzieningen. Het gaat er ook om hoe burgers van die voorzieningen gebruik maken en deze waarderen.

Veiligheid is een mix van objectieve en subjectieve veiligheid. Onder de objectieve of feitelijke veiligheid wordt verstaan: het aantal geweldsmisdrijven/ geregistreerde criminaliteit en het aantal verkeersslachtoffers. Bij subjectieve veiligheid gaat het om de veiligheidsbeleving: hoe veilig voelen de burgers zich?

Probleemstelling

Problemen op het terrein van leefbaarheid in een provincie doen zich vaak voor doordat voorzieningen ontbreken. Het is dan ook de vraag welke voorzieningen in regio's aanwezig zijn.

Naast voorzieningen kan de aanwezigheid en de kwaliteit van woningen een leefbaarheidprobleem zijn. Het is per provincie de vraag wat de ontwikkelingen in de woningvoorraad zijn (aantallen) en in de kwaliteit van woningen.

Hoe veilig is een provincie? Verkeersveiligheid, het voorkomen van slachtofferschap en veiligheidsgevoelens zijn belangrijke maten voor de (ervaren) veiligheid. Het is dan ook de vraag hoe een provincie zich op deze punten ten opzichte van andere provincies verhoudt.

Onderzoeksvragen

- Welke voorzieningen zijn aanwezig in een provincie op het gebied van basisgezondheidszorg, basisscholen, kinderopvang en sport?
- Welke voorzieningen als een postkantoor, supermarkt en dorps huis zijn aanwezig?
- Wat zijn de ontwikkelingen ten aanzien van aantal woningen in een provincie? Is het woningaanbod qua aantal voldoende?
- Is de kwaliteit van de woningen passend bij de vraag?
- Hoe groot is de verkeersonveiligheid? Hoe ontwikkelt die zich?
- Wat zijn de werkelijke ontwikkelingen in de criminaliteit?

³ Zorgen dat het werkt, strategienota NIZW 2003-2006, Utrecht 2003

- Hoe veilig voelen inwoners van een provincie zich? Hoe ontwikkelen deze gevoelens zich?

Bovengenoemde thema's zijn, zoals gezegd, in IPO verband overeengekomen. Er is namelijk veel voor te zeggen enige uniformiteit tussen de provincies na te streven in hun sociale rapportage. Dat biedt de mogelijkheid gegevens op nationaal niveau te presenteren en daarmee de rijksoverheid te confronteren. Zo kan duidelijk gemaakt worden dat er ook van de rijksoverheid een stevige bijdrage wordt verwacht in het versterken van het sociale beleid en bovendien dat provincies (zoals blijkt uit hun sociale agenda) daarbij nadrukkelijk als partners van rijk en gemeenten willen optreden.

Dat neemt niet weg dat provincies heel goed zelf thema's kunnen toevoegen aan de lijst. Het gaat immers om het presenteren van een sociaal rapport dat past bij de situatie in een bepaalde provincie en materiaal aandraagt voor een door de regionale situatie gekleurd debat en de daarvan afgeleide agenda.

De energie die in het proces gestoken moet worden is eerst dan zinvol, als het proces een cyclisch karakter krijgt. Alleen dan kunnen trends worden gesignaleerd en effecten van beleid zichtbaar worden gemaakt. Mede vanwege de zittingsduur van provinciale staten wordt een interval van vier jaar nagestreefd.

De implementatie in Flevoland

Hiervoor is geschetst hoe in interprovinciaal verband gedacht wordt over de wijze waarop de aanbevelingen van de commissie Simons geïmplementeerd kunnen worden. Een aanpak die ook in onze provincie goed bruikbaar is. Op deze wijze kan ook vorm en inhoud worden gegeven aan de discussie in Provinciale Staten in het voorjaar van 2003 over de versterking van de sociale cohesie.

Daarnaast levert deze aanpak bouwstenen op voor de sociale dimensie van het nieuwe omgevingsplan waarvoor de voorbereidingen in 2004 van start gaan. De thema's sluiten goed aan bij de sociale vraagstukken die in onze provincie spelen. Daarom zien wij voorsnog geen reden de lijst met thema's aan te vullen. Dat neemt niet weg dat het gewenst kan zijn ten behoeve van het omgevingsplan onderzoek te doen met betrekking tot onderwerpen die in de genoemde thema's niet zo duidelijk naar voren komen zoals onderwijs en cultuur.

Een proces dat verwant is en voor een deel parallel loopt aan de sociale rapportage is het maken van een duurzaamheidsbalans. Samen met Zeeland, Noord Brabant en Limburg is onze provincie pilotgebied voor het opstellen van een 'balans' waarin zichtbaar wordt gemaakt hoe de stand van zaken is met betrekking tot de aanwezigheid van het ecologisch-, het economisch- en het sociaal cultureel 'kapitaal'. De inzichten die daarmee verworven worden zullen ook aanleiding geven tot het opstellen van een 'agenda'.

Voor het opstellen van deze eerste rapportage is – naar het zich nu laat aanzien - slechts in beperkte mate aanvullend onderzoek nodig. Met aanwezig materiaal verkregen uit eerdere provinciale onderzoeken en bij instituten als het CBS en HVDF(tak GGD) verkrijgbare materiaal kan een belangrijk deel van de onderzoeksvragen worden beantwoord. Dat is maar goed ook, want wij zijn het eens met de IPO opvatting dat het aanbeveling verdient in het voorjaar van 2004 het eerste sociale debat te houden. Het is de bedoeling dat de 12 provincies ongeveer tegelijkertijd die debatten voeren. Dat vergroot de aandacht en de effectiviteit. Ook de sociale agenda's zullen ongeveer tegelijkertijd (einde 2004) verschijnen, zo is de bedoeling. Er is dus niet veel tijd meer beschikbaar voor het maken van de sociale rapportage. Daarom zal dit eerste rapport vrijwel geheel gebaseerd zijn op beschikbaar cijfermateriaal. Het kan overigens heel goed zijn dat het debat aanleiding geeft tot het

verzamelen van aanvullende gegevens teneinde de agenda scherper te kunnen formuleren. Daarvoor zijn in de begroting middelen geraamd onder de noemer 'sociale kwaliteit'. De gegevens zullen veelal niet op gemeentelijk niveau beschikbaar zijn. Dat kan op zichzelf reden zijn voor nader overleg met de gemeenten om te bereiken dat de aanpak van sociale vraagstukken meer op maat gesneden kan worden. Almere is Urk immers niet. Hier ligt ook een gemeentelijk belang. Ook zij voeren een lokaal sociaal beleid waarvoor gegevens nodig zijn. Idealiter leidt dit tot een gezamenlijk onderzoeksprogramma van gemeenten en provincie. Daarbij kan uiteraard gebruik worden gemaakt van bestaande onderzoekspraktijken (zoals de gezondheidsenquêtes van de HVDF en onderzoek op het terrein van de volkshuisvesting) en van gegevens zoals die bij instellingen als Axion beschikbaar zijn. Deze steunfunctie instelling op sociaal terrein zal (naast anderen) ook een rol kunnen spelen in het opstellen van de agenda en het uitvoeren van de daaruit voortkomende activiteiten.

Hoe het sociale debat moet worden ingericht en de wijze waarop de Flevolandse samenleving daarbij betrokken wordt, zal nog verder worden uitgewerkt. Dat geldt ook voor de procesgang van debat naar agenda.

Tot slot

Met de implementatie van de aanbevelingen van de commissie Simons kan meer richting worden gegeven aan het provinciale sociale beleid en daarbinnen met name aan de versteviging van de sociale cohesie die in een gebied dat zo sterk in ontwikkeling is om specifieke aandacht vraagt, zowel in de steden als de dorpen. Op deze wijze kan tevens worden bijgedragen aan het opstellen van een omgevingsplan waarin de sociale dimensie nog beter is uitgewerkt dan in het vigerende plan.

22 september 2003