



# mededelingen opbouwwerk

## Provincies

**Een vergelijking van voornemens en activiteiten:  
stads- en dorpsvernieuwing  
werkloosheid  
welzijn  
ouderenzorg**

**Bijlage: Proefschrift Sociale Innovatie in Drenthe**

themanummer

juli/aug '87  
6e jaargang  
nummer 56/57



## Inhoud

|  | pag. |
|--|------|
| - Ten geleide  | 2    |
| <b>Stads- en dorpsvernieuwing</b>                          |      |
| - Provinciale taken  | 4    |
| - Collegeprogramma's                                       | 4    |
| - Stimuleringsfonds in Zuid-Holland                        | 4    |
| - Stimuleringsfonds en overige provincies                  | 9    |
| <b>Werkgelegenheid</b>                                     |      |
| - Collegeprogramma's                                       | 10   |
| - Gelderse stuurgroep werkloosheid                         | 12   |
| - Uitvoering van het provinciale werkgelegenheidsbeleid    | 15   |
| <b>Welzijn</b>   |      |
| - Inleiding  | 19   |
| - Collegeprogramma's                                       | 19   |
| - Steunfuncties Welzijnsbeleid                             | 20   |
| - Commissie Vink komt met een "acceptabel bod"             | 24   |
| - Het welzijnsbeleid in Limburg                            | 24   |
| <b>Ouderenbeleid</b>                                       |      |
| - Inleiding  | 26   |
| - Collegeprogramma's                                       | 27   |
| - Gelderland en het ouderenbeleid: een paar apart          | 27   |
| <b>Gezondheidszorg en patiëntenbelangenbeweging</b>        |      |
| - Collegeprogramma's                                       | 30   |
| - Provincie, Opbouwwerk en patiëntenbelangenbeweging       | 30   |
| <b>Kleine kernen</b>                                       |      |
| - Collegeprogramma's                                       | 33   |
| - Onderwijsvoorzieningen en leefbaarheid van kleine kernen | 34   |
| <br>   |      |
| - Provincie en Wet gemeenschappelijke regelingen           | 38   |
| - Provincie en regionale omroep                            | 41   |
| - Sociale innovatie in Drenthe (1924 - 1972), een recensie | 41   |
| - Jo Boer en sociale innovatie in Drenthe, een recensie    | 43   |

is een mededelingenblad van, voor en over de lokale opbouwwerkpraktijk. Samenstelling: Jur de Haan, Harry Broekman, Jolanda Tabak, Charlotte Krop en Wil van de Leur.

M.O. verschijnt tenminste 10 maal per jaar, zes gewone en vier themanummers. Een jaarabonnement kost f 34,-. Bij meer abonnementen reductie op aanvraag. Dit themanummer De provincies kost f 5,50,- excl. porto. Het proefschrift Sociale Innovatie kost f 24,85,- excl. porto. Het themanummer en proefschrift kosten f 29,75,- excl. porto.

Redactie en administratie:  
Prins Mauritslaan 26, 2582 LS Den Haag,  
tel. 070 - 521354  
ISSN: 0168-06SX

## Ten Geleide

Dit juli-augustusnummer van M.O. is een themanummer gewijd aan het maatschappelijke ontwikkelingsbeleid van de provincies. Een eerste aanleiding tot de samenstelling van dit nummer vormden de in het voorjaar gehouden verkiezingen voor de Provinciale Staten en de daarop volgende vorming van nieuwe colleges van Gedeputeerde Staten in de twaalf provincies. Een tweede aanleiding is gelegen in het gegeven dat de provincies als autonome bestuurslaag zich in een geringe bekendheid kunnen verheugen. Uiteraard weet iedereen van hun bestaan af; de meesten kennen de provincie echter in hun formele, toetsende en controlerende functie ten opzichte van gemeentebesturen. Wie de moeite neemt de provincies "in te duiken", komt desalniettemin voor verrassingen te staan.

Of het nu om de stads en dorpsvernieuwing gaat, het arbeidsmarkt en werkloosheidsbeleid of het welzijnsbeleid, op al deze terreinen demonstreert de provincie een eigen verantwoordelijkheid, die de activiteiten van belanghebbenden en betrokkenen op die terreinen (al dan niet binnen een gemeente plaatsvindend) rechtstreeks kunnen raken.

Zo goed als mogelijk is geprobeerd de plaats en de betekenis van de provincie op het betreffende terrein weer te geven. In ieder geval is dat gebeurd aan de hand van door de Provinciale Staten bekrachtigde collegeprogramma's. Daarin zijn immers de beleidsvoornemens terug te vinden. Tegelijkertijd wordt ook waar mogelijk en relevant aandacht geschonken aan de subsidie-regelingen en faciliteiten die de provincies op een bepaald terrein hanteren.

Om te voorkomen dat alles één dorre opsomming wordt van provinciale voornemens, mogelijke subsidiefaciliteiten en instrumenten van beleidsontwikkeling, is aan verschillende provinciaal werkende instanties een bijdrage aan dit nummer gevraagd om het provinciale beleid op het desbetreffende terrein nog eens nader te typeren. Hier en daar zullen de "blokken" enigszins onvolledig aandoen. Het is de samenstellers van dit nummer niet altijd gelukt om tijdig alle relevante informatie voorhanden te krijgen. Vaak bleken de provinciale apparaten onneembare bolwerken als het gaat om het beantwoorden van enige simpele vragen, laat staan dat de juiste persoon te vinden was. Uitzonderingen daargelaten bleken de afdelingen van voorlichting maar weinig te weten.

## Sociale innovatie in Drenthe

Dit themanummer kent een bijlage in de vorm van het proefschrift van Dr. H.A.C.

Broekman. Dit proefschrift handelt over sociale innovatie in Drenthe aan de hand van een beschrijving en waardering van de ontwikkelingsgang van de Stichting Opbouw Drenthe in de periode 1924-1972.

Opbouw Drenthe is het eerste orgaan, waarvan gezegd kan worden dat er beroepsmatig (een vorm van) opbouwwerk werd bedreven.

In zijn slot hoofdstuk verbindt de auteur de lessen uit de ontwikkelingsgang van Opbouw Drenthe aan een theorievorming rond het opbouwwerk als werksoort. Leerzaam voor een ieder, die op welk niveau dan ook met sociale innovatie en sociale verandering te maken heeft.

#### Waarom deze bijlage?

Behalve het uitdagende, wat moet dat kan, spelen daarbij ook inhoudelijke redenen, die hier aldus worden weergegeven.

- Het boekwerk behandelt het opbouwwerk in een provincie en is derhalve zeer toepasselijk bij een themanummer over het stimulerings en ontwikkelingsbeleid van provincies. Het opbouwwerk voorziet - althans zoals de promovendus dat omschrijft - in het leveren van organisatieadvies en bijstand aan groepen burgers en instellingen die sociale verandering wensen, en daarbij in een gestructureerde interactie verbetering zoeken voor de eigen woon en leefomstandigheden.
  - Het proefschrift demonstreert tevens dat het opbouwwerk niet de erfenis is van de zestiger en zeventiger jaren, zoals vooral gemeentelijke bewindvoerders wel eens willen beweren. Integendeel, het beeld van de ontwikkelingsgang van Opbouw Drenthe laat zien dat het opbouwwerk - zij het destijds in een andere gedaante en met andere oogmerken - zijn wortels heeft in de jaren twintig en dertig van deze eeuw.
  - Tegelijkertijd laat de geschetste ontwikkelingsgang zien dat opbouwwerk op vele dimensies en terreinen van de samenleving werkzaam kan zijn; zelfs moet zijn als het bijstand verleent aan groepen burgers in de verbetering van hun bestaansvoorwaarden.
- Opmerkelijk in dat verband is het feit dat destijds het departement van Binnenlandse Zaken een centrale rol heeft gespeeld bij de oprichting van Opbouw Drenthe; een rol die onverwacht en opnieuw om de hoek komt kijken, nu het pas veel later geformeerde departement van welzijn zo nadrukkelijk bezig is zichzelf op te heffen.

Hoewel de financiering van "Sociale Innovatie in Drenthe" lange tijd een hachelijk avontuur bleef, dat de redactie van M.O. veel zorgen en werk baarde, lijken inmiddels de grootste rampen afgewend.

Dat dankzij de financiële en morele medewerking van een (hopelijk nog groeiende) lijst van instanties - waaronder de drukker van M.O., Stimio - en organisaties, waardoor de uitgave mogelijk werd.

De redactie wil dan ook graag haar erkentelijkheid hierbij uitspreken jegens:

- de Nationale Raad voor Maatschappelijk Welzijn
- het Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur
- het Provinciebestuur van Drenthe
- Opbouw Drenthe
- Werkplaats Opbouwwerk Noord-Nederland
- Landelijk Platform Opbouwwerk en jegens - last but not least - de promovendus, Dr. H.A.C. Broekman, die in zekere zin dubbel promotiewerk heeft geleverd.

Een proefschrift als Boekbijlage: een dure noodzaak, maar graag gedaan. ■



## Provinciale Stads- en dorpsvernieuwing

### Provinciale taken

In zijn totaliteit kan de rol van de provincie worden omschreven als coördinerend, toezichhoudend en stimulerend.

De coördinatietaak wordt mede voorbereid door de provinciale stadsvernieuwingscommissie, bij wet ingesteld ten behoeve van overleg over zaken betreffende de stads en dorpsvernieuwing. In deze commissie hebben onder meer vertegenwoordigers van de bij de stads en dorpsvernieuwing betrokken rijksdiensten in de provinciale zitting. De commissie adviseert tevens over de leefmilieuverordening en over de stadsvernieuwingsplannen.

De toezichhoudende taak houdt in dat in de provincies er op toe moet worden gezien dat de aan gemeenten verstrekte gelden daadwerkelijk worden besteed voor het gemeentelijk stads en dorpsvernieuwingsbeleid. Verder houdt de toezichhoudende functie in:

- goedkeuren van leefmilieuverordeningen
- goedkeuren van stads en dorpsvernieuwingsplannen
- verstrekken van gelden uit het provinciale fonds aan de hand van een daartoe opgestelde verordening
- verslaglegging van stads- en dorpsvernieuwingsactiviteiten en het ramen van toekomstige behoeften.

De stimulerende functie is niet nader omschreven. Toch wordt door het Rijk de provincie een duidelijke stimulerende rol toegekend.

Na een overzicht van wat de verschillende collegeprogramma's over de stads- en dorpsvernieuwing naar voren hebben gebracht, wordt ingegaan op hoe de stimulerende functie door elke provincie is ingevuld. ■

## Collegeprogramma's

**Friesland:** De provincie dringt er bij het Rijk op aan de beschikbare contingenten in de vorm van een provinciaal volkshuisvestingsbudget te verstrekken, waarbij de provincie bevoegd is een eigen volkshuisvestingsplan uit te voeren.

De provincie bevordert experimenten in de volkshuisvesting m.n. op het gebied van woonvormen, bouweisen en beheersvormen. De stads- en dorpsvernieuwing wordt gestimuleerd.

**Gelderland:** Op het terrein van de stads- en dorpsvernieuwing speelt de provincie

een actieve rol; gemeenten kunnen adviezen verkrijgen ten aanzien van de stedenbouwkundige, sociaal-culturele en juridische aspecten. De vestiging van kleine, niet hinderlijke bedrijven in de oudere wijken dient gehandhaafd te blijven.

**Zuid-Holland:** De stads- en dorpsvernieuwing omvat meer dan alleen verbetering van de woningvoorraad, maar richt zich ook op de woonomgeving, de sociaal-economische en culturele functies en voorzieningen.

Een krachtige ondersteuning van het gemeentelijke stads- en dorpsvernieuwingsbeleid is noodzakelijk; het stimuleringsfonds blijft gehandhaafd.

De gelden van het provinciaal fonds worden grotendeels direct doorgegeven, een klein deel wordt gereserveerd voor grotere projecten en de oplossing van specifieke knelpunten.

**Noord-Holland:** De provincie verdeelt de door het rijk toegewezen contingenten nieuw en vernieuwbouw. De provincie wijst elke regio een eigen contingent toe, rekening houdend met de omvang van de stads en dorpsvernieuwing. De mogelijkheid van het budgetair neutraal uitwisselen van de verschillende categorieën nieuwbouw en vernieuwbouw wordt bevorderd.

**Drenthe:** Bij het opstellen van de programma's nieuwbouw en vernieuwbouw gelden als toetsingscriteria met name de kernhiërarchie, de woningbehoefte en de taakstelling van de gemeente. In het kader van het behoud van het eigen gezicht van de provincie dient - bijvoorbeeld door fondsvorming - de verbouw van boerderijen en andere gebouwen, die hun bestemming verloren hebben, bevorderd te worden.

**Zeeland:** Speciale aandacht zal worden gericht op de stads- en dorpsvernieuwing en het hiermee verband houdende kleine kernenbeleid, mede in relatie tot de werkgelegenheid. De provincie laat de gemeenten zo groot mogelijke vrijheid bij het besteden van de gelden ten behoeve van de stads- en dorpsvernieuwing.

**Utrecht:** De provincie geeft hoge prioriteit aan het stads- en dorpsvernieuwingsbeleid en bevordert daarbij dat de huidige structurele voeding van het aanvullende fonds stads- en dorpsvernieuwing zo mogelijk wordt vergroot. Bij de beoordeling van gemeentelijke stadsvernieuwingsplannen wordt bezien of voldoende aandacht is besteed aan de handhaving of vestiging van niet hinderlijke bedrijven in de woongebieden.

Bij de advisering over de verdeling van de

woningbouwcontingenten wordt hoge prioriteit gegeven aan stads- en dorpsvernieuwingprojecten.

**Groningen:** Bij de verdeling van woningen wordt prioriteit gegeven aan projecten in het kader van de stads- en dorpsvernieuwing. De verdelingsmethodiek van het stads- en dorpsvernieuwingfonds wordt geëvalueerd.

**Overijssel:** De gemeenten wordt in principe de vrijheid gelaten om de toegewezen gelden voor de stads- en dorpsvernieuwing binnen het kader van de regeling naar eigen inzicht te besteden. Gestimuleerd wordt dat rekening gehouden wordt met de instandhouding van overgeleverde culturele en monumentale waarden. De criteria voor de verdeling van de provinciale stads- en dorpsvernieuwingsgelden wordt zo nodig herzien; met betrekking tot de omvang van de knelpuntenpot wordt toegevoerd naar een reservering van ten hoogste 10% van het totale budget.

**Flevoland:** De provincie steunt waar nodig lokale initiatieven om te komen tot goedkope woonvormen, de totstandkoming van specifieke beheersvormen en de bouw van bijzondere woonvormen. Ze voert een stimulerend beleid gericht op de verbetering van de kwaliteit van woningen en de woonomgeving van de bestaande woningvoorraad. In het kader van de stads- en dorpsvernieuwing verdienen daarvoor in aanmerking komende projecten de nodige financiële ondersteuning.

**Limburg:** Ten aanzien van de stads- en dorpsvernieuwing zal de provincie een stimulerende en coördinerende rol vervullen waarbij met name de oudere wijken met inbegrip van het particuliere woningbezit, de monumenten, de beschermde dorps en stadsgezichten en projecten die tevens de economische ontwikkeling bevorderen, aandacht krijgen.

**Noord-Brabant:** Als zodanig worden geen uitspraken gedaan over de plaats van de stads- en dorpsvernieuwing. ■

## Stimuleringsfonds in Zuid-Holland

De provincie Zuid-Holland kent sinds 1978 het stimuleringsfonds stads en dorpsvernieuwing. Gemeenten, maar ook organisaties en particulieren, die zich met het stads en dorpsvernieuwingproces bezig houden kunnen in aanmerking komen voor een provinciale bijdrage uit dit fonds. Aanvragers kunnen ook een beroep doen op des-

kundige ondersteuning door de provinciale stadsvernieuwingconsulenten.

In totaal zijn er drie consulenten op twee formatieplaatsen. De consulenten maken deel uit van de sectie Stadsvernieuwing binnen de provincie.

De redactie van M.O. had een gesprek met één van de consulenten: Liesbeth Struving.

### Start van het stimuleringsfonds

Een belangrijke overweging destijds om het stimuleringsfonds destijds te stichten was de vaak gebrekkige organisatie van de inspraak bij een groot aantal gemeenten. Bij de toetsing van de bestemmingsplannen kwam dit duidelijk als een knelpunt naar voren.

In de overtuiging dat alleen in overleg met de bewoners uitvoerbare oplossingen voor de stadsvernieuwing te realiseren zijn, werd een financiële bijdrage voor bepaalde inspraakkosten mogelijk gemaakt. Tegelijkertijd was het de bedoeling een bijdrage te leveren aan het oplossen van knelpunten in de voorbereiding van stadsvernieuwingactiviteiten.

De wat kleinere gemeenten stonden meestal aan het begin van dat proces, waarbij men werd geconfronteerd met een gebrek aan ervaring en deskundigheid. Een provinciale stimulans werd dan ook nodig geacht.

Bijzonder was dat ten laste van het fonds consulenten werden aangesteld, die naast een stimulerende en adviserende taak voorts de opdracht kregen de aanvragers voor een bijdrage uit het fonds te begeleiden.

In het begin hebben bijvoorbeeld enkele middelgrote gemeenten zoals Vlaardingen, Schiedam, Leiden en Gouda dankbaar gebruik gemaakt van de mogelijkheid bepaalde inspraakactiviteiten van de provincie gesubsidieerd te krijgen.

### Procedures voor het aanvragen

Aanvragen kunnen gedurende het hele jaar worden ingediend. Om een snelle afwikkeling te bereiken wordt de aanvragers aangeraden om contact op te nemen met de stadsvernieuwingconsulenten. De consulenten gaan na of een aanvraag binnen de mogelijkheden van het fonds valt. De stadsvernieuwingconsulenten kunnen bij het opstellen van de aanvraag bijstand verlenen. Een aanvraag moet in ieder geval omvatten:

- een omschrijving van het project, waarbij wordt aangegeven voor welke aspecten een bijdrage wordt gevraagd;
- een tijdsplanning en een gedetailleerde begroting van het project;
- een overzicht van eventuele andere sub-



- sidiereregelingen waarop voor het project een beroep is, of zal worden gedaan;
- een verwachting van het te bereiken effect en een beschrijving van hoe dit effect bereikt kan worden.

De aanvraag moet altijd door (of via) burgemeester en wethouders van de betreffende gemeente worden ingediend. Dit betekent dat de aanvraag eerst naar de gemeente gaat en vervolgens - met een motivatie van het gemeentebestuur naar de provincie wordt gezonden.

Als de aanvraag bij de provincie is ingediend bereiden de stadsvernieuwingsconsulenten een advies voor. Dat advies wordt behandeld door de stuurgroep Stimuleringsfonds Stads en dorpsvernieuwing. Voorzitter is de gedeputeerde die verantwoordelijk is voor volkshuisvesting en stadsvernieuwing. Na behandeling in de stuurgroep vraagt Gedeputeerde Staten advies aan de vaste commissie Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting. De totale procedure duurt ongeveer drie maanden.

### Verschillen in de ondersteuning

De praktijk van de afgelopen jaren heeft uitgewezen dat met name bij de niet fondsgemeenten behoefte is aan ondersteuning van de provincie bij het formuleren van een eigen vernieuwingsbeleid.

Het is onze indruk dat de activiteiten, die mogelijk zijn gemaakt met een bijdrage uit het stimuleringsfonds, een belangrijke impuls vormen voor een gerichte aanwending van de middelen uit het provinciale stadsvernieuwingsfonds; de gelden die de kleinere gemeenten via de provincie kunnen verkrijgen sinds de invoering van de wet op de stads en dorpsvernieuwing. De grotere gemeenten, die zelf kunnen beschikken over een budget voor stadsvernieuwingsactiviteiten, hebben in het algemeen al een eigen beleid geformuleerd. Juist daar is echter behoefte aan de ondersteuning van experimenten. Nu de gemeenten met steeds beperktere budgetten moeten werken, is de drang om experimenten mogelijk te maken minder groot. Hierin is bij uitstek een stimulerende rol voor de provincie weggelegd.

Knelpunten, die in de reguliere gemeentelijke stadsvernieuwingsprogramma's vanwege de beperkte middelen onvoldoende prioriteit kunnen krijgen, kunnen met een stimuleringsbijdrage van de provincie natuurlijk niet worden opgelost. Wel kan de provincie ertoe bijdragen dat de knelpunten onder de aandacht blijven en dat er steeds opnieuw pogingen worden ondernomen in de vorm van experimenten, om tot oplossingen te komen.

### Prioriteiten

Enige accentverschillen daargelaten, zijn de prioriteiten die in 1985 zijn geformuleerd nog steeds van toepassing. Ik laat ze de revue passeren.

#### Haalbaarheidsstudie's

Er blijkt een grote behoefte te bestaan aan het kunnen verrichten van haalbaarheidsstudies voor herin te richten terreinen, gebouwen en andere werken. Het ontbreekt veel gemeenten aan de specifieke deskundigheid om een dergelijke studie zelf te kunnen uitvoeren. Tegelijkertijd speelt mee dat gemeenten zich moeilijk kunnen veroorloven geld in projecten te steken, waarvan juist de haalbaarheid van de uitvoering ter discussie staat. Wanneer eenmaal onderzoek is verricht, is er een instrument voorhanden, om de benodigde middelen voor de uitvoering bij elkaar te krijgen.

Om een paar voorbeelden te noemen, in Leerdam is door de provincie een haalbaarheidsstudie gefinancierd naar de herinrichting van een strategisch gelegen bedrijfsterrein. Oogmerk was een aantal functies en activiteiten te combineren, die op de ontwikkeling van Leerdam een gunstige invloed zouden kunnen hebben. In Gorinchem is de haalbaarheid nagegaan van het verbouwen van een watertoren tot woon-eenheden. Deze verbouwing heeft inmiddels al plaatsgevonden.

#### Woningverbetering

Het stimuleren en begeleiden van de woningverbetering door eigenaarsbewoners blijft bij de provincie een hoge prioriteit houden. Juist op dit terrein is de behoefte groot aan het mogelijk maken van experimenten. De aanpak van gemengd bezit (bijvoorbeeld particuliere huur en eigen woningen naast corporatiebezit) en het ontwikkelen van constructies voor het onderhoud na de verbetering zijn zaken, die in experimentele zin op een mogelijke aanpak geprobeerd moeten worden.

#### Plannen van aanpak

Met name de kleinere gemeenten kunnen een provinciale bijdrage verkrijgen bij het formuleren van een plan van aanpak. Dit is te zien als een beleidsinstrument om een integrale afweging mogelijk te maken van wat wanneer vernieuwd en verbeterd kan worden. Het is tevens de basis voor het maken van een meerjarenprogramma. Zo heeft het plan van aanpak voor de kern van Stolwijk (gemeente Vlist) het verbeteringsproces in gang gezet. Er kunnen nu beleidsprioriteiten worden gesteld voor de inzet van middelen ter uitvoering van de dorpsvernieuwingsactiviteiten. Wij achten een plan van aanpak dermate essentieel voor een goede besteding van

de reguliere dorpsvernieuwingsmiddelen, dat de provincie overweegt om de beschikbaarheid van een dergelijk plan mee te wegen bij de beoordeling van vaste en/of incidentele aanvragen uit het provinciale stadsvernieuwingsfonds.

Gemeenten die in dat kader een stimuleringsbijdrage aanvragen zullen die in principe dan ook gehonoreerd zien.

#### Ondersteuning bewonersgroepen

Ooit was dit een van de redenen om met het provinciale stimuleringsfonds te starten: bijna 10 jaar na dato is op het terrein van de inspraakorganisatie het nodige ten goede veranderd.

Alleen in bijzondere gevallen is het nu nog mogelijk op deze titel een bijdrage te verkrijgen en dan alleen nog voor de niet fonds gemeenten die een aanvang willen maken met het vernieuwingsproces.

Specifieke bewonersondersteuning blijft echter mogelijk als het bijvoorbeeld gaat om de – incidentele – ondersteuning van een bewonersgroep, die te maken heeft met gif in de grond. De afwikkeling van de bodemverontreiniging vergt een deskundigheid op vooral juridisch gebied. Geld uit het stimuleringsfonds stads en dorpsvernieuwing kan worden aangevraagd wanneer de stadsvernieuwing in gevaar komt. Met de ondersteuning van bijvoorbeeld ondernemersorganisaties in de stadsvernieuwing in Den Haag en Rotterdam zijn goede resultaten geboekt; voor projecten die de inbreng van ethnische minderheden en ouderen in het stadsvernieuwingsproces willen vergroten, kwamen in aanmerking voor een bijdrage.

#### Aanpak van naoorlogse wijken

Nieuw in het provinciale stimuleringsbeleid is de aandacht voor problemen in de naoorlogse wijken. Voorstellen voor haalbaarheidsstudies, het opzetten van experimenten en dergelijke kunnen voor een bijdrage in aanmerking komen. Doel moet zijn het vinden van oplossingen voor de specifieke problemen waarmee de naoorlogse wijken in toenemende mate te maken krijgen.

#### Beheer experimenten

Er wordt wel veel gesproken over beheervraagstukken na de verbeteringsoperatie. Toch zijn er nog weinig modellen ontwikkeld om greep te kunnen krijgen op het beheer, waarbij ook de positie van de bewoners in meegenomen is.

Experimenten gericht op het onderhoud van woningen van eigenaarsbewoners en op het beheer van een stadsvernieuwingsbuurt in ruime zin kunnen voor een bijdrage in aanmerking komen.

#### Energiebesparing en stadsvernieuwing

De woonlastenproblematiek vormen een

groot gevaar voor de voortgang van de stadsvernieuwing. Al houden de dreigende kortingen op de huursubsidie een groter gevaar in, ook de ontwikkeling van de energiekosten kan een belangrijke hinderpaal voor de voortgang van het stadsvernieuwingsproces betekenen.

Activiteiten die in een substantiële verlaging van de energiekosten resulteren, kunnen voor een provinciale bijdrage in aanmerking komen.

De provincie wil geen bijdrage verlenen in de uitvoeringskosten van stadsvernieuwingsprojecten.

#### Het werk van de consultants

De serviceverlening van de consultants is van grote betekenis voor een goede besteding van de provinciale stimuleringsmiddelen. De consultants besteden veel tijd aan de begeleiding en advisering van gemeenten bij het formuleren en "panklaar" maken van de aanvraag voor een provinciale bijdrage.

Deze intensieve begeleiding levert de provincie een zeer goed beeld van de ontwikkeling in de stadsvernieuwing in de Zuid-Hollandse gemeenten op. Ook de meeste gemeenten stellen deze serviceverlening van de consultants op prijs. Zeker als eenmaal een contact tot stand is gebracht, is weinig meer te merken van een houding die de provinciale bemoeienis als een vorm van pottenkijken ziet. Gegeven de controlerende en toetsende taak die een provincie nu eenmaal heeft, was deze houding bij sommige gemeenten nog wel eens te bespeuren.

Zeker na de invoering van de wet op de stads en dorpsvernieuwing hebben veel gemeenten een beroep gedaan op de consultants om in overleg een richting te kunnen bepalen voor het te voeren stads en dorpsvernieuwingsbeleid.

Zonder de inzet van de consultants is het voeren van een provinciaal stimuleringsbeleid niet echt mogelijk. Als de provincie zicht wil houden op de voortgang en de kwaliteit van de stads en dorpsvernieuwing in de Zuid-Hollandse gemeenten – en op zich is dat natuurlijk een politieke keuze – dan is daar informatie, overleg en begeleiding voor nodig. De consultants woord staan daarvoor open. Niet alleen naar de gemeenten toe, maar ook naar andere betrokkenen, zij het wel dat de gemeenten daar weet van moeten hebben.

De provincie is geen directe partij in het lokale stadsvernieuwingsgebeuren, hoogstens een aanjager en wegbereider door het geven van impulsen aan de gemeentelijke beleidsvoering.

Het rendement van het stimuleringsfonds en de inzet van de consultants daarbij



naar de gemeenten is in het recent geformeerde College nog eens extra bevestigd. De rol van de provincie in de informatie en ervaringsuitwisseling tussen de gemeenten onderling is echter minder uitgewerkt.

We doen wel wat voor verschillende gemeenten gezamenlijk, bijvoorbeeld in de vorm van ondersteuning van een experiment waarbij een verbouwleider ten behoeve van de woningverbetering van eigenaarsbewoners in verschillende dorpen is aangesteld. Maar een wezenlijk andere vraag is of het niet mogelijk is te voorkomen dat elke gemeente het wiel gaat uitvinden.

Wanneer bijvoorbeeld verschillende gemeenten bezig zijn een "plan van aanpak" te formuleren, dan ligt het voor de hand deze gemeenten een of twee keer bij elkaar te halen. Dat per gemeente de situatie anders ligt, is duidelijk, maar er zullen toch ook de nodige overeenkomsten zijn. Men zou van elkaars ervaringen kunnen leren. Op het terrein van een gerichte ervaringsuitwisseling kan ook een stimulerende functie voor de provincie zijn weggelegd. Gemeenten zijn nu eenmaal niet gewoon contact met elkaar te zoeken om antwoorden op de eigen vragen te verkrijgen. Nu is het zo dat de consultants de kennis doorspelen over hoe een gemeente een bepaalde zaak heeft aangepakt. Dat kan niet anders dan ad hoc en weinig systematisch gebeuren. Op het moment dat de provincie bij wijze van spreken een informatiebijeenkomst zou organiseren over het verbouwen van watertorens, bereik je meer gemeenten. Het is maar een voorbeeld, maar het maakt duidelijk dat de stimulerende functie van de provincie op verschillende manieren georganiseerd kan worden. Nu is het zo dat we die weg wel zien, maar door gebrek aan capaciteit daar weinig werk van kunnen maken.

Gelukkig staat de nieuwe Gedeputeerde (verantwoordelijk voor het stadsvernieuingsbeleid) een actieve, stimulerende rol van de provincie voor ogen, dus heb ik goede hoop dat op dit vlak een beleid tot ontwikkeling kan worden gebracht.

### De stadsvernieuwingsprijs; een nevenactiviteit

In 1985 is de provincie voor het eerst gestart met de stadsvernieuwingsprijs. Het doel van de prijs is het stimuleren van nieuwe, creatieve ideeën, meer bekendheid geven aan al bestaande oplossingen en het mogelijk maken van een uitwisseling van informatie tussen de verschillende deelnemers in het stadsvernieuwingsproces. Iedereen kan deelnemen aan de stadsvernieuwingsprijs.

De eerste ronde was een groot succes, al was het wel opvallend dat maar een be-

perkt aantal inzendingen een echt vernieuwende impuls betekenden, althans naar het oordeel van de jury.

Onlangs is opnieuw de prijs toegekend. De jury heeft bij de beoordeling de volgende overwegingen mee laten spelen:

- kan van het project een stimulerende werking uitgaan;
- is het project bewoners vriendelijk, d.w.z. van een goede kwaliteit, met redelijke woonlasten en tot stand gekomen in overleg met bewoners;
- is er sprake van een zekere ruimtelijke en architectonische kwaliteit;
- wordt er ingegaan op een relevant stadsvernieuwingsprobleem, bijvoorbeeld de aanpak van naoorlogse wijken of het hergebruik van gebouwen;
- is er sprake van een integrale benadering waarmee het hoofd geboden kan worden aan ingewikkelde situaties (nu eenmaal een belangrijk kenmerk van stadsvernieuwingsvraagstukken).

De jury heeft "De wilde wereld", een verbouw en zelfbeheerproject van bewoners en gebruikers van een groot pand in Wageningen tot prijswinnaar in 1987 uitgeroepen.

### Interprovinciale bijeenkomst

Op initiatief van de consultants is eenmalig een overleg georganiseerd voor stadsvernieuwingsconsultanten van alle provincies. Het overleg was bedoeld om van gedachten te wisselen over de inzet van een provinciaal stimuleringsbeleid. Veel provincies kennen inmiddels in navolging van de provincie Zuid-Holland een eigen stimuleringsbeleid; zij het dat de aanpak hier en daar duidelijk verschillend is.

Een dergelijk overleg is zeker nuttig, alleen al om kennis te kunnen nemen van de procedures die gehanteerd worden. Toch is het wel zo dat provincies, niet gewend zijn om rechtstreeks contact met elkaar te zoeken. Het overleg dat tot nu toe één keer heeft plaatsgevonden, zal daar voorlopig weinig aan veranderen. ■



## Stimuleringsfonds en de overige provincies

Zuid-Holland is de eerste provincie geweest die een provinciaal stimuleringsfonds heeft ingesteld. Gebruikmakend van de ervaringen in Zuid-Holland heeft ook de provincie **Noord-Holland** in 1981 een stimuleringsfonds ingesteld. Het stimuleringsfonds is bedoeld om door middel van gerichte provinciale bijdragen activiteiten op het gebied van stads- en dorpsvernieuwing te stimuleren, waar andere subsidieregelingen geen uitkomst bieden. De stimuleringsfonds kan betrekking hebben op activiteiten in de voorbereidende als de uitvoerende sfeer; bijvoorbeeld:

- projecten waarbij een aanvullende bijdrage het verschil tussen wel en niet realiseerbaar kan overbruggen;
- de oplossing van knelpunten die de realisering van een project onmogelijk maken of vertragen;
- kortlopende projecten die in het lange termijn beleid van een gemeente passen, bijvoorbeeld verbetering van de woonomgeving in stadsvernieuwingsgebieden.

Het fonds is uitdrukkelijk ook bedoeld om het particulier initiatief te steunen, met dien verstande dat een aanvraag om een provinciale subsidie steeds via de gemeente moet lopen.

De provincie **Friesland** heeft in grote lijnen de verordening van de provincie Noord-Holland overgenomen, zij het dat de jaarlijkse stortingen in het fonds aanmerkelijk kleiner zijn (f 100.000 versus 2 miljoen).

Ook in Friesland geldt dat particuliere organisaties, of het nu om bewonersorganisaties gaat of om een corporatie, door tussenkomst van de gemeente een beroep kunnen doen op het fonds.

Via de gemeentelijke tussenkomst levert de gemeente zijn advies of wordt de gemeente gehoord over particuliere aanvragen die rechtstreeks bij de provincie zijn ingediend. Gedeputeerde Staten stellen hun beschikking op naam van de particuliere instanties die ook de bijdrage krijgen uitbetaald.

De gemeentelijke adviezen zijn bindend, aangezien anders de situatie kan ontstaan dat initiatieven worden gehonoreerd die haaks kunnen staan op het gemeentelijke stadsvernieuwingsbeleid. In tegenstelling tot de provincie Noord-Holland is het niet nodig dat voor bedragen die de f 25.000, te boven gaan, de statencommissie Ruimtelijke Ordening wordt gehoord. Het stimuleringsfonds van de provincie **Noord-Brabant** staat ook open voor aanvragen van bewonersorganisaties. In Noord-Brabant is het expliciet de bedoeling dat de initiatieven die in aanmerking komen iets "nieuws"

betekenen, of daar een aanzet toegeven. Zo zijn met een bijdrage van de provincie modellen ontwikkeld voor de instandhouding van de bestaande bedrijvigheid in kleine kernen en is een prijsvraag uitgeschreven voor de invulling van enkele "moeilijke plekken" in een stad en is onderzoek gefinancierd naar alternatieve woonvormen voor ouderen.

Noord-Brabant maakt het ook mogelijk dat bijdragen worden verleend in de uitvoeringskosten van een van belang geacht project. Net als bij de eerder genoemde provincies is het fonds van toepassing op fonds en niet fonds gemeenten.

De provincie **Overijssel** had in 1985 en 1986 in totaal een bedrag van f 600.000 beschikbaar, voor de helft bestemd voor specifieke stads- en dorpsvernieuwingsactiviteiten, voor de andere helft voor woning en onderhoudsplannen.

Gegeven het feit dat gemeenten en corporaties goed gebruik hebben gemaakt van de voorziening, wil de provincie opnieuw f 300.000 uittrekken voor het stimuleren en bijdragen aan specifieke stads- en dorpsvernieuwingsactiviteiten. Met het - experimentele - fonds wordt beoogd:

- stimuleren planmatige aanpak van de stads- en dorpsvernieuwing;
- voorkomen van stagnatie bij de voorbereiding van projecten;
- plannen voor specifiek moeilijke situaties, zoals historische binnensteden;
- het bevorderen van experimenten op het terrein van bijvoorbeeld de particuliere woningverbetering.

De bijdragen worden verstrekt tot een maximum van f 30.000.

In de provincies **Drenthe en Groningen** is het stimuleringsfonds expliciet bestemd voor gemeenten. In Drenthe is het beleid gericht op het behoud van specifiek Drentse kenmerken en van waarden van meer dan lokale betekenis. Als voorbeeld wordt genoemd de verbouw van boerderijen tot woningen. De provincie draagt tot 50% van het tekort bij. Voordat Gedeputeerde Staten beslissen wordt eerst nog de provinciale stadsvernieuwingscommissie gehoord. In Groningen is de regelgeving gericht op de ondersteuning van gemeentelijke initiatieven en experimenten op het vlak van de stadsvernieuwing. Met een bijdrage van de provincie is bijvoorbeeld een integratie-experiment kunstdorpsvernieuwing mogelijk gemaakt.

De provincie **Gelderland** kende wel een stimuleringsfonds, maar heeft dit fonds opgeheven. Het fonds was in hoofdzaak gericht op de financiering van de stimulerings en voorlichtingsactiviteiten alsmede de voorbereidingskosten voor projecten. Ook begeleidingskosten, bijvoorbeeld in de vorm van een experiment voor het inzetten van technische hulp om de zelfwerk-

zaamheid van bewoners te vergroten, vielen onder de regeling.

Met de inwerkingtreding van de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing heeft de provincie haar beleid geherformuleerd: de provinciale stads- en dorpsvernieuwingsgelden voor de niet fonds gemeenten, in totaal 30%, wordt gereserveerd in een zogenaamd knelpuntenpot. Alleen de kleinere gemeenten kunnen ook een beroep doen op deze middelen voor speciale projecten. De afgelopen jaren is met name de verplaatsing van milieuhinderlijke bedrijven uit kleine dorpskernen mogelijk gemaakt. Ook kan de provincie bijdragen aan de uitvoeringskosten van meer omvangrijke projecten. De provincie heeft alleen nog in controlerende zin te maken met de fondsgemeenten.

De provincie **Limburg** hanteert een vergelijkbare gedragslijn. Ook daar reserveert de provincie zo'n 20% van de provinciale stadsvernieuwingsgelden, bedoeld voor het opheffen van knelpunten. De overige 80% worden door de provincie volgens rijksformule verstrekt. Soms vindt koppeling plaats aan andere provinciale subsidies, bijvoorbeeld ten behoeve van bedrijfsverplaatsingen en monumentenzorg. Door middel van overleg worden gemeentebesturen op stedenbouwkundig en stadsvernieuwingsterrein bijgestaan, zij het dat dit van incidentele aard is.

De provincie **Zeeland** kent geen stimuleringsfonds in specifieke zin; wel wordt op jaarbasis één miljoen uit de eigen middelen toegevoegd aan de knelpuntenpot. Van dit bedrag is in ieder geval de helft bestemd voor rioleringsprojecten; ook voor de zgn. fondsgemeenten. Het resterende bedrag is gericht op bijstand in uitvoeringsprojecten die een gemeentelijke begroting te boven gaan. Veel aandacht gaat daarbij uit naar het kleine kernen beleid. Slechts in incidentele gevallen kunnen gemeenten een beroep doen op medewerkers van de provincie.

In de provincie **Flevoland** kunnen gemeenten, die te maken hebben met stads- en dorpsvernieuwingsproblematiek, de nodige financiële ondersteuning krijgen voor de in aanmerking komende projecten. Tot slot de provincie **Utrecht**. Deze provincie biedt een aanvulling op het provinciale fonds dorps- en stadsvernieuwing, bestemd voor de niet fondsgemeenten. Voor dit aanvullende fonds worden dezelfde criteria gehanteerd als voor het provinciale fonds. Het is een extra bijdrage ten behoeve van de vernieuwingsinspanningen van de kleinere gemeenten.

Binnenkort zal Gedeputeerde Staten een nieuwe verordening vaststellen. Bij het ter perse gaan van dit nummer is nog niet bekend in welke richting de wijzigingen te verwachten zijn. ■

## Werkgelegenheid

### Inleiding

Alle provincies kennen zich een belangrijke taak toe op het terrein van de werkgelegenheid. In het navolgende komen eerst de collegeprogramma's aan de orde, vervolgens een bijdrage over de provinciale steunfuncties op dit terrein. Tot slot wordt ingegaan op de verschillende regelingen, die de provincies op dit terrein hanteren. ■

## Collegeprogramma's

**Gelderland:** Het werkgelegenheidsbeleid dient primair gericht te zijn op de totstandkoming van een zowel kwantitatief als kwalitatief goede werkgelegenheidsstructuur. Daarbij moet rekening gehouden worden met de regionale verschillen in de werkgelegenheidsproblematiek. Bijzondere aandacht dient te worden geschonken aan het werkgelegenheidsbeleid voor moeilijk plaatsbare groepen, waar onder vooral:

- jongeren met onvoldoende afgebroken opleiding;
- herintredende vrouwen;
- ethnische minderheden;
- gehandicapten en
- oudere werklozen.

Er dient extra aandacht te worden geschonken aan kleinschalige activiteiten (starters, initiatieven vanuit de bevolking), waarbij enig risico voor de provincie niet wordt uitgesloten. De provincie bevordert dat, met inschakeling van de Gelderse Stuurgroep Werkloosheid (GWS) en zo nodig van de GOM, mogelijkheden worden gerealiseerd tot het opzetten van kleinschalige loonvormende werkprojecten. De provincie zal bevorderen, dat in aanvulling op het rijksbeleid activiteiten tot stand komen met het doel de minst kansrijke op de arbeidsmarkt aan een baan te helpen (onder andere via scholing) Voor deze groepen kan het noodzakelijk zijn dat het arbeidsmarktbeleid wordt ondersteund door het welzijnsbeleid.

Er dient nagegaan te worden wat de provincie kan doen ter verbetering van de maatschappelijke positie van die groep langdurig werklozen, die geen kans meer maakt op herintreding in de formele arbeidsmarkt.

**Friesland:** De bevordering van de werkgelegenheid en de herverdeling van arbeid zijn de belangrijkste doelen. Het beleid richt zich met name op het behoud en de uitbreiding van bestaande werkgelegenheid.

De provincie streeft een actieve innovatiepolitiek na. Het college van gedeputeerde



Staten doet daartoe concrete uitwerkingsvoorstellen aan provinciale staten. De provincie vult het landelijk beleid aan en neemt zelf initiatieven waarbij aangesloten wordt bij gedachten en plannen, die op lokaal niveau bij bedrijfsleven, vakbeweging en maatschappelijke organisaties naar voren worden gebracht.

De provincie bevordert de versterking van de economische structuur van kleine kernen, bijvoorbeeld door kleinschaliger werkgelegenheidsprojecten.

De provincie rekent het tot haar taak een bijdrage te leveren aan de bestrijding van de werkloosheid. Zij ontplooit daartoe initiatieven en zet daarvoor ook eigen financiële middelen in, waarbij een eerste prioriteit wordt gelegd op projecten en plannen voor het weer in het arbeidsproces brengen van langdurig werklozen en kansarme groepen in de Friese samenleving. Scholing moet daarbij een belangrijk accent hebben.

Positieve discriminatie van achtergestelde groepen op de arbeidsmarkt wordt gestimuleerd (met het accent op vrouwen). De provincie bepleit bij het Rijk een meer gedecentraliseerde aanpak van het werkloosheidsvraagstuk, waarbij de coördinerende rol van de provincie een eerste ver-eiste is.

**Noord-Brabant:** Maatregelen die een bijdrage kunnen leveren aan de oplossing van het werkgelegenheids- en werkloosheidsvraagstuk hebben de hoogste prioriteit. Bijzondere aandacht zal worden gegeven aan:

- de afstemming tussen onderwijs en arbeidsmarkt;
- her en omscholing van langdurig werklozen en
- scholing en werkervaring van jeugdige werklozen;
- de positie van anders niet actieven.

**Zuid-Holland:** Het arbeidsmarktbeleid dient te worden gedecentraliseerd. Dit beleid zal met name gericht worden op de zwakke aanbieders op de arbeidsmarkt (vrouwen, jongeren, ethnische groepen, langdurig werklozen) en een betere aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt, ook door her, om en bijscholing. In het kader van de toenemende tripartite bestuursstructuur streeft de provincie naar een zodanige schaal dat inbreng van de lokale overheid in die bestuursstructuur mogelijk is.

De provincie bevordert het instellen van deeltijdbanen en het in dienst nemen van langdurig werklozen door overleg met werkgevers en werknemersorganisaties. Voorts worden arbeidsprojecten voor langdurig werklozen gestimuleerd. Met het DBA en de GAB's zullen voorlichtingsbij-

eenkomsten voor gemeenten en het regionale bedrijfsleven worden georganiseerd over de regeling Vermeend-Moor en andere subsidieregelingen. Voorts zullen ze in overleg met GAB's, Kamers van Koophandel, werkgevers en werknemersorganisaties en Vrijbaan het opstellen van werkeringsprojecten stimuleren.

Het werkgelegenheidsfonds wordt omgebouwd tot een stimuleringsfonds werkgelegenheid. De selectiecriteria worden vereenvoudigd. Het gaat de provincie met name om:

- projecten die een kwalitatieve verbetering van het produktie milieu inhouden, hieronder vallen ook toeristische projecten;
- projecten die liggen op het gebied van scholing voor de marktsector en van de kennistransfer;
- projecten die liggen op het terrein van kennisintensieve bedrijvigheid.

Bij de ontwikkeling van arbeidsmarktprojecten zal nauw worden samengewerkt met de GAB's en de gemeenten. De aanwending van gelden uit het stimuleringsfonds voor deze projecten zal moeten worden gezien in samenhang met de beschikbare BRP-gelden bij de GAB's.

**Noord-Holland:** De provincie zal zich actief opstellen om in het kader van het arbeidsvoorzieningsbeleid te komen tot plannen voor scholing en opleiding van de beroepsbevolking. Deze plannen richten zich vooral op groepen met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt, zoals langdurig werklozen.

**Drenthe:** De arbeidsmarkt toont een groeiend aantal langdurig werklozen en grote achterstand van vrouwen, meisjes, ouderen, minder validen, lager geschoolden en mensen uit ethnische groepen. Werken in welke vorm dan ook behoort te geschieden op basis van een arbeidsovereenkomst.

De provincie moet helpen de kansen van deze mensen op de arbeidsmarkt te verbeteren. Mogelijkheden hiertoe zijn:

- het ontwikkelen van specifieke vormen van werkervarings- en werkscholingsprojecten;
- het bevorderen van stageplaatsen;
- het ontwikkelen van een Jeugdwerkgelegenheidsplan ter stimulering van jeugdwerkplaatsen in Drentse instellingen en bedrijven;
- het verder uitbouwen van het beroeps-onderwijs, het leerlingenstelsel, KMBO (kort middelbaar beroepsonderwijs);
- het ondersteunen van projecten, die tot doel hebben om onder andere langdurig werklozen zelf een loonvormend bedrijf op te laten richten;

- Het versterken van de positie van vrouwen op de arbeidsmarkt onder andere door actieve steun van de vrouwenvak-school;
- Stimulering van terugploegprojecten.

**Limburg:** Van belang zijn de kwalitatieve verbetering van het arbeidsaanbod door middel van om, her en bijscholing, alsmede de totstandkoming van gespecialiseerde opleidingen.

Initiatieven en activiteiten, die tot doel de verbetering van de samenwerking tussen onderwijs en bedrijfsleven hebben, worden ondersteund. Ook wanneer het gaat om de verbetering van de kennisinfrastructuur en de overdracht van kennis tussen onderwijs en bedrijfsleven. Getracht moet worden om samen met de sociale partners herverdeling van arbeid - eventueel in de vorm van regionale experimenten - te bevorderen. De provincie bevordert de totstandkoming van en reageert alert op het werkgelegenheidsprogramma's van het Rijk.

**Flevoland:** Wanneer de provincie daaraan kan meewerken, zal worden geprobeerd de positie van zwakke groepen op de arbeidsmarkt te versterken. De te nemen maatregelen dienen in overleg met de betrokken organisaties en instellingen te worden voorbereid. De mogelijkheid voor vrouwen tot deelname aan de arbeidsmarkt wordt gestimuleerd, door bijvoorbeeld werkgelegenheidsprojecten. In dat kader zal er ook met kracht worden gestreefd om werkgelegenheid voor werkloze jongeren te realiseren.

Op korte termijn wordt de wenselijkheid van een fonds ter stimulering van werkgelegenheid en ten behoeve van een gericht arbeidsmarktbeleid aan de orde gesteld.

**Utrecht:** In vooral stimulerende en voorwaardenscheppende zin moet het provinciaal bestuur een bijdrage leveren aan de bestrijding van de werkloosheid. De provincie heeft een voorkeur voor werken met behulp van uitkering, zoals terugploegprojecten, boven werken met behoud van uitkering. De aard van de terugploegprojecten zal worden verruimd.

De activiteiten van het contactcentrum Onderwijs en Arbeid worden ondersteund.

**Overijssel:** De groeiende groep van langdurig werklozen vormt een grote zorg. De versterking van hun positie op de arbeidsmarkt vraagt om een verbetering van de mogelijkheden tot om her en bijscholing. De provincie steunt projecten die in samenhang met scholing en training tot herintreding van deze groep kunnen leiden. Een belangrijk instrument is het terugploegen van uitkeringen. Samen met het rijk dient de effectiviteit van de gerealiseerde

programma's geëvalueerd te worden om zo te komen tot een verbetering van de aanpak.

**Groningen:** De provincie kiest voor een actieve opstelling t.a.v. de geprivatiseerde arbeidsvoorziening, o.m. via een bestuurslidmaatschap van het toekomstige tripartite overleg per regio. Doelstelling is daarbij het bewerkstelligen van een betere afstemming tussen vraag en aanbod.

De provincie voert een actief arbeidsmarktbeleid, waarbij scholing en werkervaring centraal staan. Experimenten op dit gebied (o.a. betaald educatief verlof) worden ondersteund. Het beleid richt zich vooral op zwakke groepen op de arbeidsmarkt, met name jongeren, vrouwen en ethnische minderheden.

**Zeeland:** De bestrijding van de werkloosheid krijgt de hoogste prioriteit. Het beleid dient erop gericht te zijn zwakke groepen op de arbeidsmarkt uit hun achterstandssituatie te halen, onder meer door een hechtere relatie tussen onderwijs en arbeidsmarkt te bewerkstelligen.

Het werkgelegenheidsfonds en het fonds bijzondere voorziening worden samengevoegd. ■

## Gelderse Stuurgroep Werkloosheid

De Gelderse Stuurgroep Werkloosheid is een provinciale ondersteuningsorganisatie voor werk en werkloosheidsinitiatieven in Gelderland.

Een van de taken van de organisatie is ontwikkeling, begeleiding en ondersteuning van arbeidsmarktgerichte scholingsinitiatieven, werkprojecten, arbeidsoriënterende activiteiten en opvangvoorzieningen.

Daarbij wordt speciaal aandacht besteed aan de ontwikkeling en ondersteuning van provinciale en regionale initiatieven voor groepen die op de arbeidsmarkt weinig kans hebben. In de praktijk werkt de GSW vaak nauw samen met gemeenten, arbeidsbureaus, werkgevers en werknemersorganisaties.

Een andere taak van de organisatie is het ondersteunen van kleinschalige adviesbureaus, ontwikkelen en ondersteunen van economisch gerichte projecten, de opvang en begeleiding van starters en de opvang en begeleiding van starters uit de woonwagenvolking.

Bovendien kunnen belangengroepen van uitkeringsgerechtigden via de GSW worden voorzien van informatie en ondersteuning in hun werkzaamheden en verzorgt de GSW jaarlijkse uitgaven op het gebied van werk en werkloosheid.



Een heel breed scala van activiteiten dus. Om de opsomming hierboven te verhelderen volgt hierna een wat uitgebreidere beschrijving van deze activiteiten, geïllustreerd met voorbeelden uit de praktijk van het jaar 1986.

## Doel van de GSW

De GSW staat een integraal werkloosheids- en werkgelegenheidsbeleid voor, vanuit de doelgroep mensen-zonder-werk. Om deze doelstelling te bereiken verricht de GSW zowel takenactiviteiten voor jeugd en jongeren als ook voor volwassenen (met name werklozen, waarbij de laatste jaren een verschuiving is te bemerken naar oudere leeftijdsgroepen). Tevens richt de GSW zich niet alleen op sociaal-culturele activiteiten, maar ook op sociaal-economische activiteiten en niet alleen specialistische, maar ook regionale activiteiten.

## Taken en activiteiten van de GSW

De taken die de GSW uitvoert zijn te plaatsen in de volgende drie categorieën:

- 1. sociaal-culturele taken en sociaal-economische taken;
- 2. specialistische taken en regionale taken;
- 3. taken ten aanzien van jongeren en volwassenen.

ad. 1.

De sociaal-culturele activiteiten die de GSW verricht zijn:

- ontwikkeling
- studie en onderzoek
- documentatie
- deskundigheidsbevordering
- begeleiding en ondersteuning
- voorlichting
- coördinatie-afstemming

De GSW gaat uit van een ruime interpretatie van het begrip sociaal-cultureel. Om het integraal werkloosheids en werkgelegenheidsbeleid gestalte te kunnen geven verricht de GSW ook activiteiten die, departementaal gezien behoren tot het ministerie van SoZaWe. Omdat de provincie geen afdeling SoZaWe kent heeft de GSW het sociaal-cultureel werk c.q. welzijn wat uitgebreid met activiteiten die betrekking hebben op SoZaWe. In dit kader richt de GSW zich ook op scholingsactiviteiten. Twee voorbeelden:

### St. Educatieve Onderneming Arnhem

In de loop van het jaar 1986 startte het administratieve oefenbedrijf op basis van de HOMEDformule (handelsonderneming met educatieve doeleinden). Hierbij werd internationaal samengewerkt met de Britse ge-

meente Bradford. De eerste ervaringen met dit oefenbedrijf bleken positief te zijn. Ook de deelname van laaggeschoolde werklozen was behoorlijk. Continuëring van dit project valt daarom te verwachten. Intussen is het project uitgebreid met een winkel onderdeel. Nog niet duidelijk is in hoeverre de formule van oefenbedrijf ook hier behoorlijk kan worden toegepast. Een verdere uitbreiding van HOMED-projecten kan van belang zijn.

De betrokkenheid werd intussen gewijzigd in participatie in de begeleidingscommissie en deelname aan een tweede project gericht op ontwikkeling van een kort beroepsopleidingstraject.

### Provinciaal Plaatsingsplan Langdurig Werklozen (PPP)

Samen met de Provinciale Werkgroep Jongerenjaar en WJCNV heeft de GSW veel energie gestopt in de ontwikkeling en realisering van dit PPP. In de zomer van 1986 besloot de Provincie Gelderland accoord te gaan met een experiment PPP. De belangrijkste kenmerken zijn:

- werving van arbeidsplaatsen door gemeentebesturen;
- bemiddeling van langdurig werklozen beneden 27 jaar in een bepaalde gemeente door het GAB op basis van een eenjarig arbeidscontract;
- loonkostensubsidie door gemeente, provincie en GAB;
- coördinatie, begeleiding en zorg voor scholing door een coördinator/mentor.

In het verslagjaar werden deze plannen ondermeer voorbereid c.q. gerealiseerd in Dinxperlo, Culemborg, Oost-Gelderland, Apeldoorn, Voorst en het ISV-gebied. In totaal toonden in het verslagjaar 30 gemeenten belangstelling voor 300 deelnemers. De GSW gaf informatie en advies en was medeontwikkelaar. Eind 1986 is de GSW begonnen met de ontwikkeling van een provinciaal coördinatieoverleg. Geprobeerd zal worden om deze coördinatoren regelmatig bijeen te roepen voor de afstemming en coördinatie van activiteiten.

De sociaal-economische activiteiten van de GSW hebben betrekking op:

- advies werkloze starters;
- begeleiding werkloze starters;
- begeleiding van woonwagendwoneers die een bedrijf starten;
- advies en begeleiding economische gerichte projecten.

### Coöperatie de bestemming Tiel

Deze coöperatie streeft loonvormende activiteiten na in de sociale recreatie, in de vermaaksector en op terrein van de laserontwikkeling.

In de zomer van 1986 werd reëel met de activiteiten gestart. De opbrengsten waren

eind 1986 zodanig dat perspectief op loonvorming is ontstaan t.a.v. het laseronderdeel voor twee personen.

#### **Opvang en begeleiding starters**

In 1986 meldden zich 188 potentiële starters voor informatie. Dit gebeurde op een drietal plekken. Starters uit Oost-Gelderland werden doorgaans ontvangen op 14-daagse zittingen bij het GAB-Doetinchem.

Starters op de Noord-West Veluwe konden terecht tot het eerste kwartaal op 14daagse zittingen bij het GAB-Apeldoorn.

In 1986 werden 54 starters begeleid. Dit leidde tot 27 geheel of gedeeltelijke arbeidsplaatsen. Een 16-tal initiatieven slaagden niet of werden vroegtijdig gestopt.

#### **Opvang en begeleiding van woonwageneigenaren**

Meer nog dan bij reguliere startersopvang en begeleiding is hier sprake van een zeer complexe problematiek. Behalve de bedrijfskundige en organisatorische vragen kwamen hier ook stelselmatig vragen aan de orde die betrekken hadden op ruimtelijke ordening, milieuhygiëne en acceptatie van het lokale bestuur. In 1986 werden 20 initiatieven uit deze bevolkingsgroep ondersteund. In totaal bleken bij 10 personen de inkomsten zodanig te zijn dan van een gehele of gedeeltelijke arbeidsplaats kon worden gesproken. Toch zullen deze starters in 1987 en 1988 verder begeleid moeten worden i.v.m. problemen m.b.t. bedrijfsruimte, vergunningen en administratie. Een extra knelpunt dat bij veel van deze starters bestond, is de eenzijdige gerichtheid op de sector auto-onderdelen-autosloperij.

#### **ad. 2**

De GSW kent de volgende specialismen:

- werk/scholingsinitiatieven
- werkloze jongeren
- werkloze vrouwen
- werkloze ouderen
- belangenbehartiging door zelforganisaties
- woonwageneigenaren
- opvangbeleid
- documentatie

#### **Voorlichting en advisering Jeugdwerkgarantieplan aan Gelderse gemeenten**

Uit de plannen van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voor een JWG blijkt de noodzaak tot het vormen van een uitvoeringsorganisatie op lokaal niveau. Om een kwalitatief zo sterk mogelijk JWG per gemeente tot stand te brengen, wil de GSW de Gelderse gemeenten hulp bieden bij het opzetten van een uitvoeringsplan, o.a. door het geven van informatie en voorlichting en het bijstand verlenen aan gemeenten die van plan zijn experimenten te starten.

#### **Studie en voorlichtingsbijeenkomst Wet Vermeend-Moor**

Deze nieuwe wet beoogt langdurig werklozen te plaatsen door middel van premievrijstelling.

De GSW heeft over deze wet voorlichtingsbijeenkomsten georganiseerd voor werkgevers in de profit en nonprofit sector.

De consultants die bij de GSW werkzaam zijn, hebben naast hun specialismen ook een taak in een regio van Gelderland. Vragen om ondersteuning, advies en informatie worden zowel door groepen van mensen zonder werk, instellingen als door gemeenten gesteld aan de consultant. Op eigen initiatief ontwikkelt de GSW incidenteel regionale activiteiten. Dit gebeurt aan de hand van cijfermateriaal over werkloosheid, plannen van regionale arbeidsbureaus en eigen projectideeën.

#### **ad.3**

Alle taken die de GSW uitvoert zijn vaak een combinatie van taken die in de 3 categorieën worden genoemd. De GSW verricht activiteiten op een breed terrein.

De GSW opereert niet zozeer vanuit de indeling sociaal-cultureel werk en sociaal-economisch werk en jeugd en jongeren en volwassenenwerk, maar vanuit een integraal werkloosheids en werkgelegenheidsbeleid.

Vanuit deze optiek heeft zij in de jaren van haar bestaan kunnen bouwen aan een specifieke aanpak. Deze aanpak heeft erkenning gekregen, dat blijkt bijv. uit twee provinciale nota's. In de nota Achterstandsgebieden wordt gesteld dat de provincie aandacht moet besteden aan achterstandsgroepen en dat daarvoor contact gezocht moet worden met de GSW. In de nota Woonwageneigenaren wordt de GSW genoemd in het kader van activiteiten m.b.t. sociaal-cultureel werk.

Vanuit deze aanpak heeft zij banden met sociaal-cultureel en sociaal-economisch werk. Daarnaast bestaan er banden met jeugd en jongereninstanties en met instanties m.b.t. volwassenen.

#### **Interne organisatie**

De GSW heeft een platte organisatiestructuur, waarbij degenen die het werk uitvoeren een grote mate van zelfstandigheid hebben en hun werk gestalte geven op grond van hun specialistische expertise. Coördinatie wordt gerealiseerd door taakverdeling en door wederzijdse afstemming. Gezien de provinciale taakstelling is daarbij deelname van lokale of regionale organisaties van belang.

In de contacten met organisaties is een verschuiving te bemerken naar sociaal-economische en arbeidsmarktactiviteiten.



Steeds meer scholingsinstituten zijn overlegpartners geworden in plaats van sociaal-culturele instellingen. Ook is er veelvuldiger contact met gemeenten, colleges van B & W en de afdelingen economische zaken, werkgelegenheid en sociale zaken. De samenwerking met GAB's wordt intensiever, maar ook met de rijksconsulenten Sociale Zekerheid en de Kamers van Koophandel.

Op landelijk niveau worden de contacten tussen politiek en provinciale steunpunten goed onderhouden tenéinde de werkgelegenheidsplannen te kunnen beïnvloeden.

Voor dit artikel is gebruik gemaakt van het GSW jaarverslag 1986 en de nota Met het oog op morgen door J.M. van Delft.

*Leida Rasing, GSW, Boulevard Heuvelink 2, 6828 KP Arnhem, tel. 08559-2419.*

## Uitvoering van het provinciale werkgelegenheidsbeleid

Om de voornemens, die onder andere in de collegeprogramma's naar voren zijn gebracht, ten uitvoer te brengen hebben provincies verschillende faciliteiten tot ontwikkeling gebracht. Deze bijdrage is opgebouwd uit het materiaal dat enkele provincies ter beschikking hebben gesteld. Niet alle provincies hebben nader uitgewerkte of relevante informatie toegestuurd zodat dan volstaan wordt met een globale typing of met het noemen van een regeling die niet wezenlijk afwijkt van wat andere provincies doen.

**Gelderland** kent de regeling sociaal-economisch ontwikkelingsfonds.

Op grond van deze regeling kunnen Gedeputeerde Staten aan rechtspersonen, waaronder ook gemeentelijke samenwerkingsverbanden, subsidies toekennen en/of garantie verlenen. Subsidie wordt alleen verstrekt indien niet op andere wijze in de financiering van de activiteit kan worden voorzien.

De doelstellingen van het fonds zijn zeer breed geformuleerd. Subsidie kan worden toegekend ten behoeve van:

- het behoud, de uitbreiding en/of het opzetten van bedrijfsactiviteiten met toekomstmogelijkheden;
- de verbetering van de positie van kleine en middelgrote ondernemingen;
- initiatieven die tot doel hebben werkzoekenden in het arbeidsproces op te nemen;
- de verbetering van huisvesting en kleinere bedrijven;

- de uitvoering van regionale actie programma's;
- de verbetering van het toeristisch produkt;
- de uitvoering van de nota energiebesparingsbeleid;
- de uitvoering van het Jeugdwerkplan.

Het derde lid, initiatieven die tot doel hebben werkzoekenden in het arbeidsproces op te nemen, is bestemd voor enerzijds projecten die een loonvormende opzet beogen, maar in de aanvangsfase nog niet toekomen aan een loonvormende exploitatie, anderzijds voor projecten die het arbeidsmarktperspectief van langdurig werklozen willen versterken.

Voorwaarden zijn onder meer dat het initiatief tot realisering van het project wordt genomen door werkzoekenden zelf; dat het project structurele arbeidsplaatsen creëert; het project niet als concurrentie vervalsend kan worden aangemerkt en dat bij het indienen van de aanvraag een duidelijk scholingsplan wordt overlegd.

Er wordt geen subsidie toegekend in de loonkosten; het maximum bedrag is f 25.000,-.

**Zuid-Holland** kent het volgende subsidiestramien.

Het werkgelegenheidsplan, in samenhang met het gedecentraliseerd voorwaarden scheppend beleid, biedt projecten de mogelijkheid om subsidie te verkrijgen. De subsidies zijn bestemd voor projecten van infrastructurele aard, waarbij langdurig werklozen ingeschakeld kunnen worden en voor bedrijfsverzamelgebouwen, scholingsprojecten en projecten welke beogen een bijdrage te leveren aan de bestrijding van de langdurige werkloosheid.

De provincie laat de aanvragen, die in het kader van het werkgelegenheidsplan door gemeenten ingediend worden, gelijk op lopen met aanvragen die gedaan zijn in het kader van door het Rijk gefinancierde regelingen, gericht op de bestrijding van de werkloosheid (de terugploegregelingen). De bedoeling daarvan is over een reservoir van projecten te beschikken, die mogelijk-kerwijs in aanmerking komen voor financiering vanuit de rijksregeling.

Projecten die in het kader van het werkgelegenheidsfonds een provinciale bijdrage kunnen zijn verkrijgen, zijn projecten die gericht zijn op beroepsgerichte om- en bijscholing van langdurig werklozen, werkprojecten voor werklozen met een bedrijfsmatig, loonvormend karakter en praktijkervaringsprojecten gericht op de inschakeling van langdurig werklozen.

De projecten, die in het kader van de structurele verbetering van de positie van langdurig werklozen op de arbeidsmarkt, ingediend zijn kunnen alleen op een provinciale bijdrage rekenen voor onderdelen

met een eenmalig karakter, maar dan moet wel vastgesteld zijn dat andere subsidie-stromen niet toereikend zijn. Het behoeft geen betoog dat noch de loonkosten van de deelnemers binnen projecten, noch de zgn. opvangprojecten voor een provinciale bijdrage in aanmerking komen.

Bepalend voor toekenning van de provinciale bijdrage uit het werkgelegenheidsfonds – overigens niet aan een maximum gebonden, zij het wel dat de totale kosten van het project een "veelvoud" van de provinciale subsidie moeten zijn – is de economische prioriteit, het directe werkgelegenheidseffect, of de bijdrage in de verbetering van de arbeidsmarktpositie.

De provincie is overigens van zin de procedure voor toekenning te vereenvoudigen en af te stemmen op de activiteiten van het arbeidsbureau.

Gemeenten, maar ook andere organisaties kunnen daarnaast subsidie van de provincie ontvangen in het kader van de ontwikkeling welzijnsprojecten mensen zonder werk. De regeling voorziet in een bijdrage van de kosten van vrijwilligersprojecten.

Via de regeling kan in totaal f 130.000, verdeeld worden over door Gedeputeerde Staten goedgekeurde projecten.

Vrouwenwerkprojecten kunnen ook bijdragen verkrijgen via de subsidie regeling emancipatieactiviteiten.

**Zeeland** is in directe zin betrokken bij enkele fondsen, die gericht zijn op het scheppen van meer werkgelegenheid. Het gaat zowel om de verdeling van rijks gelden als om de aanwending van eigen provinciale geldmiddelen. Met name zijn dat:

- het voorwaarden scheppend beleid
- het provinciaal werkgelegenheidsfonds
- het fonds bijzondere voorzieningen.

De laatste twee fondsen zouden worden samengevoegd. Via het fonds bijzondere voorzieningen is het mogelijk projecten te subsidiëren, gericht op her, om en bijscholing van jeugdigen, in aansluiting op initiatieven die door het rijk zijn opgezet. In de kwartaire sector kan worden gedacht aan bijdragen die de start kunnen zijn van werkgelegenheidsprojecten voor werklozen. De structurele lasten zullen echter door anderen moeten worden gedragen. Ook experimenten met leerlingbouwplaatsen worden niet uitgesloten.

**Noord-Holland** kan via het fonds economische ontwikkeling overgaan tot het verstrekken van investeringssubsidies aan bedrijfsmatig opgezette projecten; d.w.z. projecten die na verloop van tijd kostendekkend en loonvormend kunnen werken. De projecten moeten zich in principe richten op werkloze jongeren en/of werkloze vrouwen en geen gebruik kunnen maken van bestaande rijksregelingen. De steun geldt alleen voor investeringen die een project

moet doen, niet voor de exploitatie. Het maximum is f 25.000,.

Daarnaast kent de provincie de mogelijkheid om een eenmalige bijdrage te verstrekken voor de aanloopkosten en startkosten voor werkprojecten, die zijn opgezet voor en door werklozen. Bij de beoordeling van de projecten wordt de uitspraak van de toetsingscommissie betrokken. Het maximum is resp. f 1500, en f 4000,.

Ook een werklozen manifestatie kan een bijdrage verkrijgen, mits het gaat om een initiatief dat de discussie over arbeid en werkloosheid stimuleert.

**Friesland** kent zowel een provinciaal werkgelegenheidsfonds als een provinciaal fonds activiteiten in verband met het werkloosheidsvraagstuk.

Hoewel in principe arbeidsmarktprojecten ook uit het eerst genoemde fonds een bijdrage kunnen verkrijgen, is het in de praktijk zo dat projecten, geïnitieerd door de "harde sector" in eerste instantie uit het werkgelegenheidsfonds gefinancierd worden. Projecten, ingediend door sociaal-cultureel werk instellingen worden nagevoegd altijd ten laste gebracht van het tweede genoemde fonds.

Doel van het fonds is het versterken van de positie van mensen zonder werk, zowel op de arbeidsmarkt als in de overige sectoren van de samenleving.

Aanvragen voor projecten met een duidelijk arbeidsmarkt gericht karakter worden door de provinciale commissie werkloosheidsbestrijding beoordeeld; de aanvragen die liggen op sociaal-cultureel terrein, te denken valt bijv. aan cursussen, diensten hulpverlening en belangenbehartiging worden door de afdeling Maatschappelijk Welzijn van de provincie beoordeeld.

Bijdragen worden verstrekt voor zowel provinciale, regionale als plaatselijke activiteiten. In het laatste geval in de vorm van een start of stimuleringsubsidie. De maximum bijdrage van de provincie is f 30.000,.

Onlangs is vanwege specifieke maatregelen ten behoeve van langdurig werklozen voor de komende twee jaar nog eens drie ton aan het fonds toegevoegd.

**Drenthe:** kent een werkgelegenheidsfonds, resp. een fonds activiteiten voor niet-werkenden. Het werkgelegenheidsfonds is bedoeld voor initiatiefnemers van scholings en werkervaringsprojecten voor werklozen en bedrijven in financiële problemen, die op termijn perspectief bieden en voor de ondersteuning van investeringen in innovatieve ontwikkelingen in het midden en kleinbedrijf. Het gaat steeds om incidentele ondersteuning; als primair verantwoordelijke overheden worden het rijk en de gemeente aangewezen.

Het fonds activiteiten voor niet-werkenden is gericht op projecten, die of sociaal-



cultureel van aard zijn, of een educatief karakter hebben, of gericht zijn op alternatieve vormen van werk, of een mengvorm van bovengenoemde categorieën zijn.

Het gaat daarbij om start en/of overbruggingssubsidies totdat een structurele financiering mogelijk is of om een noodzakelijke aanvulling op andere subsidies. Gemeenten moeten in ieder geval ook zelf een bijdrage aan het betreffende project verlenen. Toekenning vindt plaats als het echt onmogelijk is de financiering op andere wijze rond te krijgen. De toekenning bedraagt maximaal f 25.000.

**Groningen:** kent geen speciaal fonds ten behoeve van het stimuleren van onder andere arbeidsmarktgerichte projecten. Deze projecten, maar ook de projecten van een structuur versterkende betekenis worden gefinancierd uit het budget dat de afdeling Economische Zaken en Werkgelegenheid onder beheer heeft.

Een enigszins aparte plaats – in vergelijking met andere provincies – neemt de door de provincie opgerichte Provinciale Stichting Werkgelegenheidsprojecten Groningen in. Deze stichting stelt zich ten doel zelf werkgelegenheidsprojecten uit te voeren en is in de voorwaarden scheppende sfeer anderen behulpzaam bij het scheppen van werkgelegenheidsprojecten.

Eerst was dit initiatief sterk verbonden met het provinciale apparaat, later is de stichting verzelfstandigd.

De afdeling Welzijn van de provincie adviseert over toekenning van gelden uit de regeling subsidie activiteiten mensen zonder werk. Ook uit deze regeling kunnen arbeidsmarkt en scholingsgerichte projecten een bijdrage verkrijgen. De afstemming tussen het budget van Economische Zaken en de laatstgenoemde regeling is niet altijd even duidelijk.

Bijdragen uit de regeling projecten mensen zonder werk zijn niet aan een maximum gebonden. In de praktijk komt het er wel op neer dat projecten met een geringe bijdrage genoeg moeten nemen. Men wil uit het beperkte budget zoveel mogelijk projecten van een bijdrage voorzien.

**Utrecht** baseert haar werkgelegenheidsbeleid op het verstrekken van een bijdrage aan activiteiten, die een duidelijk multiplier-effect hebben, of concreet werkgelegenheid kunnen opleveren. Een bijdrage wordt verleend aan activiteiten, waarvan vaststaat dat ook andere overheden daaraan steun verlenen. Dat hoeft overigens niet persé geld te zijn.

De provinciale bedragen worden betaald uit het provinciaal werkgelegenheidsfonds. Naast gemeenten, kunnen ook instellingen projecten voor ondersteuning bij de provincie indienen, mits de projecten een duidelijke relatie met de arbeidsmarkt verto-

nen, of daar toe leiden. Meestal wordt een bijdrage in de exploitatie van een project gegeven; personele kosten in de begeleidende sfeer zijn echter niet van een bijdrage uitgesloten.

Omdat het aantal aanvragen het beschikbare budget van vijf ton verre overtreft – nagenoeg elke gemeentelijke activiteit, die concreet werkgelegenheid oplevert of van betekenis is voor de economische infrastructuur wordt bij de provincie aangemeld – heeft de provincie het voornemen de criteria te wijzigen in de richting van het versterken van de werkgelegenheid in de marktsector.

Uit het fonds voor vrijwilligersprojecten kan de provincie een bijdrage verlenen aan organisatorische activiteiten van bijzondere groepen; incidenteel kan ook een bijdrage worden verleend aan de investeringskosten.

**Flevoland** hanteert als visie dat een provinciale rol en bemoeienis afgeleiden dienen te zijn van wat de gemeenten aan activiteiten ondernemen en aan beleid ontwikkelen. In die zin is voor de provincie een taak weggelegd in het toevoegen van een zekere meerwaarde aan de gemeentelijke activiteiten ter bestrijding van de werkloosheid en gericht op de verbetering van de arbeidsmarktpositie van kansarme groepen.

Op dit moment kunnen gemeenten, maar ook particuliere instellingen (via de gemeente) projecten indienen voor een bijdrage in de begeleiding en ondersteuning van de desbetreffende projecten. Een eigen inventarisatie bij gemeenten heeft uitgewezen dat het ontbreken van begeleiding en ondersteuning van de arbeidsmarkt en scholingsprojecten vaak een belangrijk struikelblok vormen. De provincie wil bezien of zo een bijdrage kan verlenen. Van een provinciaal werkgelegenheidsfonds is nog niet zozeer sprake, al is verwoord dat het oprichten van een dergelijk fonds moet worden bezien.

Het huidige beleid, gericht op het bijdragen aan de ondersteunings en begeleidingskosten van de projecten met een betekenis voor de arbeidsmarkt, is door de afdeling Economische Zaken en Welzijn van de provincie in nauwe samenspraak ontwikkeld.

**Noord-Brabant** heeft in het kader van het sociaal-economisch beleidsplan 1986-1990 een aantal voornemens uitgewerkt.

In het beleidsplan zijn paragrafen opgenomen over het voorwaarden scheppende en structuur versterkende beleid, gericht op de verbetering en versterking van de economische infrastructuur, zoals het bieden van ondersteuning en geven van invulling aan resp. gemeentelijke en rijks initiatieven op het vlak van de verdeling van arbeid,

de inpassing en opvang van werklozen, scholings en arbeidsmarktprojecten, etc. In dat kader worden uit eigen provinciale middelen projecten en initiatieven voor en door jongeren ondersteund en bevorderd; onder andere op titel van het door de provincie vastgestelde "additioneel jeugdwerkgelegenheidsplan". Ook projecten ten behoeve van de verbetering van de arbeidsmarktpositie van kansarme groepen kunnen voor een provinciale bijdrage in aanmerking komen.

**Overijssel** heeft haar werkgelegenheidsbeleid opgebouwd langs de volgende lijnen. Onder de noemer van extra werkgelegenheidsmiddelen is in Overijssel een subsidiepot gecreëerd t.b.v. projecten met een duidelijk werkgelegenheidseffect. Het gaat daarbij vooral om projecten in de bouw, maar ook scholingsgerichte activiteiten in de bouwsector kunnen uit deze middelen een bijdrage in de investeringskosten krijgen. Zo kan de provincie 25% bijdragen in de investeringskosten van projecten in het kader van de regeling "jongeren bouwen voor jongeren". In dit geval is de voorwaarde dat het Rijk ook bijdraagt aan de kosten en wanneer de gemeenten het project hebben geïnitieerd moeten de gemeenten daaraan ook steun verlenen.

Deze extra werkgelegenheidsmiddelen zijn te zien als een nadere provinciale verbijzondering en aanvulling op het voorwaarden scheppend beleid om met rijksmiddelen infrastructuren verder mogelijk te maken.

Daarnaast kent de provincie een sociaal-economisch ontwikkelingsfonds, waaruit onder andere projecten gericht op een verbetering van de arbeidsmarktpositie van kansarme groepen en scholingsprojecten een bijdrage kunnen verkrijgen. Verbetering van de aansluiting tussen gevraagde en aangeboden vaardigheden op de arbeidsmarkt is daarbij het oogmerk.

Tot slot kent de provincie Overijssel een sociaal cultureel ontwikkelingsfonds, gericht op het verlenen van een bijdrage aan projecten, gericht op het verlenen van een bijdrage aan projecten die niet direct een relatie met de arbeidsmarkt hebben. Vrijwilligersprojecten en projecten van mensen zonderwerk kunnen of een investeringsbijdrage krijgen, of een bijdrage in de exploitatiekosten. Prioriteit gaat daarbij uit naar bijdragen in de begeleiding en ondersteuning van de projecten.

Zowel het SEOF als het SCOF kennen een maximale bijdrage: f 25.000,-. In principe zijn deze bijdragen eenmalig, dit in tegenstelling tot bijdragen aan projecten in het kader van de extra werkgelegenheidsmiddelen.

**Limburg** vindt de regeling specifieke projecten voor jeugdige werklozen een be-

langrijk onderdeel van het provinciaal werkgelegenheidsprogramma.

Deze regeling voorziet in een bijdrage in de financiering van arbeidsmarktprojecten, gerichte op een verhoging van de kwalificatie van de deelnemers.

Aanvragen voor financiële ondersteuning van arbeidsmarktprojecten in de marktsector hebben prioriteit.

Zowel gemeenten als particuliere instellingen kunnen aanvragen indienen. De provincie voorziet in een dekking van het tekort van de financiering van de projecten; de bijdrage is onder meer afhankelijk van het aantal projectplaatsen dat met een aanvraag is gemoeid.

Jaarlijks wordt 2 miljoen voor het onderdeel specifieke projecten voor jeugdigen gereserveerd.

De provincie voorziet ook in subsidiëring van de loonkosten van moeilijk plaatsbare groepen op de arbeidsmarkt, die participeren in zgn. algemene werkervaringsprojecten. Het gaat daarbij met name om gehandicapten.

De regeling wordt uitgevoerd door het arbeidsbureau, de provincie geeft een aanvulling op het rijksbudget, verstrekt in het kader van de WVM.

In het kader van het welzijnsbeleid mensen zonder werk zijn met substantiële provinciale bijdragen twee projecten mogelijk gemaakt. Het eerste betreft een werkervaringsproject in bejaardenoorden. Met behoud van uitkering en een onkostenvergoeding kunnen jongeren 4 dagen werkervaring opdoen en 1 dag gerichte scholing volgen.

In oostelijk Limburg is een project opgezet voor schoolverlaters, die een jaar werkloos zijn. Dit project biedt de deelnemers mogelijkheden tot oriëntatie op de arbeidsmarkt, scholingsprogramma's en werkervaring om via deze vorming beter in staat te zijn een plaats op de arbeidsmarkt te veroveren. De provincie kent geen regeling voor voor bijdragen aan projecten mensen zonder werk. In het kader van de bestuursovereenkomst gedecentraliseerd welzijnsbeleid heeft de provincie nadrukkelijk gekozen voor de weg die innovaties mogelijk maakt. ■



## Welzijn

### Inleiding

In het Ten Geleide van dit themanummer is wat het naar voren brengen van de betekenis van de provincies op verschillende terreinen betreft, gezegd dat waar mogelijk en relevant de volgende indeling is aangehouden. Eerst komen de collegeprogramma's aan bod, vervolgens wordt nader ingegaan op een provinciale functieuitoefening op het betreffende terrein en eventuele verschillende provinciale subsidiemogelijkheden en faciliteiten sluiten de paragraaf.

Voor wat betreft deze welzijnsparagraaf is een iets andere indeling gekozen.

De provinciale welzijnszorg strekt zich uit over een groot aantal terreinen. Zo worden bijvoorbeeld in de provincie Zuid-Holland de educatie, het jeugdbeleid, de sport, cultuur, monumenten, maatschappelijke dienstverlening, ouderenbeleid en de gezondheidszorg als onderdelen van het welzijnsbeleid gepresenteerd.

De andere provincies kennen een vergelijkbare indeling.

Een systematisch overzicht van hetgeen in de provinciale collegeprogramma's over het welzijnsbeleid naar voren wordt gebracht is alleen om die reden al niet zinnig. Het zou de omvang van dit themanummer verre te boven gaan. Daarom worden de collegeprogramma's alleen geciteerd voorzover deze iets naar voren brengen over de uitgangspunten van het provinciale welzijnsbeleid.

Vervolgens zal Jan Snelleman in zijn bijdrage aan dit nummer ingaan op de enorme verscheidenheid aan provinciale steunfuncties op welzijnsterrein.

Een aparte plaats neemt de provincie Limburg in. Deze provincie kent sinds een aantal jaren een zogenaamde bestuursovereenkomst met het Rijk. In het kader van deze overeenkomst zijn de gelden t.b.v. de provinciale steunpunten gedecentraliseerd naar de provincie. De wijze waarop deze provincie vervolgens het provinciale welzijnsbeleid heeft vormgegeven, wordt in een apart artikel uit de doeken gedaan.

Normaal gesproken zou een paragraaf over de provinciale subsidieregelingen op welzijnsgebied dit hoofdstuk besluiten. Ook hier geldt echter dat de enorme verscheidenheid aan specifieke provinciale potjes een enigszins inzichtelijke presentatie in de weg staat. Om een paar voorbeelden te noemen: de provincie Groningen kent maar liefst 15 verschillende provinciale fondsen en kredieten op het gebied van welzijn. Hieronder volgen ze:

- krediet educatieve voorzieningen
- krediet maatschappelijk welzijn
- krediet incidentele sportevenementen
- krediet gehandicaptensport

- subsidiëring sportkadervormingswerk
- krediet volksgezondheid
- fonds dorps en wijkcentra
- actiefonds kleine kernen
- krediet culturele activiteiten
- fond stimulering kunsten
- fonds gewestelijke cultuur/spreektaal
- krediet vrouwen en emancipatieactiviteiten
- krediet ontwikkelingssamenwerking
- krediet jeugdwerk
- krediet ethnische en culturele minderheden

Het Groningse subsidiepalet is absoluut niet uniek. De meeste provincies kennen een flink aantal regelingen, bedoeld als bijdragen in de kosten van een eenmalige of ondersteunende activiteit of voorziening. Nagenoeg alle provincies hanteren daarbij als voorwaarde dat de activiteiten op provinciaal of regionaal niveau plaatsvinden, dat de aanvrager zelf zorg moet dragen voor een deel van de kosten en dat de activiteit of voorziening niet strijdig is met het provinciale welzijnsbeleid. Per regeling gelden uiteraard weer specifieke voorwaarden. ■

### Collegeprogramma's

**Noord-Holland:** Het provinciale welzijnsbeleid heeft een voorwaardenscheppend, coördinerend en stimulerend karakter. Bij de planning en subsidiëring van voorzieningen bevordert de provincie de samenwerking tussen functioneel verschillende instellingen, democratische bestuursvormen, deskundigheid van hulpverleners en publieke verantwoording van het beleid.

**Noord-Brabant:** Het welzijnswerk is erop gericht dat een ieder zich kan ontplooiën en vorm kan geven aan zijn eigen levenssituatie. Het welzijnswerk dient gedragen te worden door zoveel mogelijk groepen in de samenleving.

**Utrecht:** Het provinciaal welzijnsbeleid heeft een voorwaardenscheppend en planend karakter en is gericht op de maatschappelijke ontplooiing van de burgers, alsmede op een verantwoorde deelname van burgers over de samenleving.

**Zeeland:** De financiële baten van een herstructurering van de steunfuncties kunnen worden aangewend ten behoeve van het uitvoerend werk op het gebied van welzijn.

**Gelderland:** Het welzijnsbeleid richt zich op het scheppen van kansen voor mensen die steun behoeven bij het realiseren van eigen individuele mogelijkheden en bij het inhoud geven aan gemeenschappelijke verantwoordelijkheid. Het beleid dient daarbij op doelmatige, inzichtelijke en democratische wijze vorm te krijgen.

**Friesland:** Bewustwording, emancipatie,

belangenbehartiging en participatie vormen de ijkpunten van het provinciale welzijnsbeleid.

**Drenthe:** Provinciaal welzijnsbeleid dient erop gericht te zijn veranderingsprocessen in de Drentse samenleving op gang te brengen en te ondersteunen, die een rechtvaardige spreiding van macht, kennis, arbeid en inkomen bewerkstelligen.

**Limburg:** Als algemeen uitgangspunt van het provinciale beleid ten aanzien van de diverse welzijnsterreinen geldt dat de provinciale overheid de zorg voor het welzijn in de eerste plaats bij burgers en hun verbanden moet laten.

**Groningen:** Inzet van het sociaal cultureel beleid is het stimuleren van onafhankelijkheid, de bevordering van deelname aan het maatschappelijk verkeer en het voorkomen van en bestrijden van achterstanden als gevolg van ontwikkelingen in de maatschappij.

**Overijssel:** Het welzijnsbeleid is een zorg van burgers en hun maatschappelijke organisaties en de verschillende overheden samen. Specifieke aandacht moet worden besteed aan groepen en individuen die buiten spel staan of in een achterstandssituatie verkeren.

**Flevoland:** Het provinciale welzijnsbeleid is gericht op het ondersteunen van die voorzieningen en maatregelen die meer en betere kansen bieden aan groepen in achterstandssituaties.

**Zuid-Holland:** Beleid en middelen moeten primair worden ingezet op die welzijnsterreinen en gericht op die doelgroepen, ten aanzien waarvan de provincie een herkenbare en substantiële verantwoordelijkheid heeft, dan wel waar een nauwe samenhang bestaat met andere hoofdpunten van provinciaal beleid. ■

## Steunfuncties welzijnsbeleid

Dat bij het begrip welzijnswerk en bij een welzijnswerkbeleid nu niet direkt aan het provinciaal niveau en de provinciale overheid wordt gedacht, ligt voor de hand. Het uitvoerend werk zoals opbouwwerk, club- en buurthuiswerk, de maatschappelijke dienstverlening, de jeugdhulpverlening, de volwasseneducatie, en het overige welzijnswerk is vooral plaatselijk georganiseerd. Planning en financiering vallen onder de gemeentelijke verantwoordelijkheid of vormen onderdeel van het rijksbeleid. Toch is de provincie voor het welzijnswerk van groot belang en dat belang neemt toe. In het verleden vormde de provincie al vaak een draagvlak voor tweedelijnsvoorzieningen. Nu het rijk een aantal beleidsverantwoordelijkheden rond het welzijns-

werk decentraliseert en de herstructurering landelijke organisaties (commissie Vink) ook tot decentralisatie van landelijke ondersteuningsfuncties zal leiden, kan de positie van de provincie binnen de welzjin-sinfrastructuur niet meer over het hoofd worden gezien.

## Provinciaal welzijnswerk

Twee opmerkingen vooraf: het gaat hier over het "brede" welzijnsterrein dat ook "de zorg" en dergelijke omvat.

Bij een paar hieronder vallende werksoorten (denk aan het minderhedenwerk) houdt het Rijk haar beleidsverantwoordelijkheid nadrukkelijk vast. Hoewel hierbij ook wel sprake is van tweedelijnsinstellingen waar bij het werkkerrein overeenkomt met dat van een provincie, is hierbij toch niet of nauwelijks een relatie met een provinciaal beleid.

Wat omvat dan die tweedelijnsstructuur op het provinciaal niveau? Gedacht kan worden aan: Provinciale kruisverenigingen, Gemeenschappelijke Instituten Maatschappelijke Dienstverlening, Provinciale Overlegorganen Zwakzinnigenzorg, Provinciale Raden Ouderenwerk, Provinciale Instellingen voor Woonwagenwerk, Regionale (in praktijk provinciale) ondersteuningsplatforms Eerstelijnszorg, Provinciale Opbouworganen (ondersteuningsinstituten), Provinciale Centra voor Steunfuncties, Provinciale Raden voor de Volksgezondheid, Provinciale Raden voor het Jeugdbeleid, Provinciale Emancipatiebureaus, Provinciale Organen Gehandicaptenbeleid, Provinciale "Gamma"-instellingen, Provinciale Culturele Raden, Maatschappelijk Aktiveringswerk op Provinciaal niveau, Provinciale Steunpunten Werklozenwerk, Provinciale Organisaties voor Amateuristische muziekbeoefening.

Een zeker nog niet volledige greep. Het totaalbeeld verschilt per provincie en ook wat de naamgeving heeft de eigen provinciale creativiteit toegeslagen.

De provincie heeft niet alleen beleidsverantwoordelijkheid voor de provinciale tweedelijnsvoorzieningen. Er bestaat een toenemend aantal tweedelijnsfuncties die op regionaal of stedelijk niveau zijn georganiseerd. De provinciale overheid draagt in een aantal gevallen ook hierin verantwoordelijkheid.

## Functies en soorten

Is het beeld van de talloze op provinciaal niveau opererende welzijnsraden en organisaties op z'n zachtst gezegd enigszins verwarrend en complex, hetzelfde geldt voor de functieomschrijving van het provinciale werk. Er was lange tijd sprake van twee



begrippen: de steunfunctie en de ondersteuningsfunctie. Ik ga hier niet eens proberen om het verschil uit te leggen; zelf heb ik het nooit goed begrepen. De definiëring verschilde overigens per provincie, per instelling en zo mogelijk per functionaris. Heel langzaam lijkt men elkaar te vinden bij het idee dat al het tweedelijns werk natuurlijk ten dienste staat (dan wel zou moeten staan) van het uitvoerend werk zoals dit lokaal plaatsvindt. De term ondersteuning (i.t.t. "bovensteuning") geeft deze invalshoek het beste weer en wint dan ook terrein.

Laten wij het hier op ondersteuning houden. Maar de vraag "wat is dat" blijft. Ruwweg kan worden gesproken over een vijftal ondersteuningsfuncties en kan er nog een onderscheid gemaakt worden in twee soorten ondersteuningswerk.

Functies:

- belangenbehartiging: de ondersteuning "verdedigt" de positie van de betreffende werksoort;
- deskundigheidsbevordering;
- onderzoek;
- informatie/documentatie;
- dienstverlening t.b.v. uitvoerend werk (advisering, hand en spandiensten).

Er bestaan uitgebreide indelingen, maar deze volstaat.

Als we het over de "soorten" ondersteuningswerk hebben, dan kan er een tweedeling gemaakt worden; *specifiek* en *generaal* ondersteuningswerk. Bij *specifiek* gaat het om de ondersteuning van één werksoort. Bijvoorbeeld de ondersteuning die zich richt op amateuristische kunstbeoefening. De *generale* ondersteuning richt zich op een breder terrein. Hier zijn de begrippen samenhang, samenwerking en afstemming centraal. Per terrein of sector wordt gezocht naar mogelijkheden om het aanbod aan uitvoerend werk beter "op een rij" te krijgen. Bij dit generaal ondersteuningswerk staan begrippen als belangenbehartiging en deskundigheidsbevordering minder centraal.

Hebben we nu het provinciaal ondersteuningswerk op basis van functies en soorten voldoende ingedeeld? Nee, het zit allemaal nog veel ingewikkelder in elkaar. Sectorale/specifieke organisaties voor de eerstelijnszorg; generale organisaties voor de eerstelijns samenwerking; een raad voor de volksgezondheid die ook een aantal ondersteuningsfuncties (vooral advies en onderzoek) in huis heeft. Instellingen die zich op elementen van de volwasseneneducatie richten; provinciale ondersteuning van de gehele volwasseneneducatie; regionale educatieve centra die zich ook op de ondersteuning richten; allemaal tussenvormen die elke theoretische indeling weer in de war sturen.

Denk nu niet dat het hier gaat over een beperkt aantal instellingen met de bekende anderhalve man/vrouw en paardekop. Per provincie betreft het honderden arbeidsplaatsen die allen gericht zijn op de ondersteuning van het plaatselijk uitvoerend werk.

Op rijksniveau worden al vele jaren pogingen gedaan om een door en door verkokerde en verouderde ondersteuningsstructuur te rationaliseren. Misschien dat dat lukt (ik heb er nog steeds een hard hoofd in), maar hoe zit dat met de provincies?

## Provinciaal beleid

Inmiddels hebben we twaalf provincies en dat ze redelijk autonoom zijn blijkt wel bij vergelijking van de twaalf "regeerverklaringen" van de nieuwe Colleges van Gedeputeerde Staten.

Bij drie provincies is sprake van obligate tekst (Utrecht, Overijssel en Limburg). Wat denkt u van **Limburgs** open deur: "De provincie dient een voorwaardenscheppende, stimulerende en waar nodig een plannende en aanvullende rol te vervullen. Het welzijnsbeleid dient dan ook in samenwerking met de burger en hun verbanden, waaronder identiteitsorganisaties, te worden opgezet en uitgevoerd. Ook met betrekking tot de planning van welzijnsvoorzieningen wordt het van belang geacht dat de bevolking in dit proces een duidelijke rol speelt."

Bij de andere provincies worden mogelijke wijzigingen aangekondigd.

**Groningen:** "...gestreefd naar een samenhangend stelsel van voorzieningen op lokaal, regionaal en provinciaal niveau." In deze provincie werd onlangs het advies "één provinciale instelling of welzijnsterrein noodzaak?" gepubliceerd (provinciaal adviesorgaan voor welzijnsaangelegenheden).

**Friesland:** "er wordt gestreefd naar een steunfunctie per werksoort".

**Drenthe:** "gestreefd wordt naar een grotere doelmatigheid, samenwerking en samenhang van voorzieningen. ...om redenen van duidelijkheid en effectiviteit voor het uitvoerend werk kan herschikking van taken binnen de provinciale steunfuncties noodzakelijk zijn."

**Gelderland:** "evaluatie op korte termijn van de Gelderse Radenstructuur, in samenwerking met de provinciale steunfunctie is noodzakelijk".

**Noord-Holland:** "nieuw te ontwikkelen welzijnsnota waarin onder andere aan de orde steunfunctiestructuur (geografisch en functioneel)..."

**Zuid-Holland:** "uitvoeringstaken en algemene steunfuncties worden kritisch doorgelicht en indien dit vanuit spreidings en

doelmatigheidsoverwegingen verantwoord is gedecentraliseerd naar centrumgemeenten of intergemeentelijke samenwerkingsverbanden".

**Flevoland:** "ontwikkeling nieuw beleid inzake ondersteunende functies."

**Noord-Brabant:** "...de provincie stimuleert in dit verband ontwikkelingen op regionale schaal die kunnen leiden tot vernieuwing".

**Zeeland:** "een extern en onafhankelijk onderzoek zal worden aangevangen naar de doelmatige afstemming tussen en de effectiviteit van de bestaande raden, adviesorganen en steunfuncties".

## Flevoland en Noord-Holland

Laten we er eens twee provincies uitlichten waar de structuur van de tweedelijns in ontwikkeling is.

Flevoland als provincie waar men iets nieuws kan maken zonder teveel historische ballast en Noord-Holland als provincie waar van oudsher een groot aantal raden, organisaties en instellingen zich met tweedelijnswerk bezighouden.

### Flevoland

Daar begon het bestuur in 1985 met een nadrukkelijke scheiding van de adviesfunctie en het ondersteuningswerk. Dat ondersteuningswerk wordt nu – op voorstel van Gedeputeerde Staten – gebundeld. De wijze waarop dat wordt voorgesteld verschilt niet zo gek veel van de manier die op landelijk niveau door de commissie Vink is ontwikkeld: "clustervorming". Hier met één centraal beheersorgaan. De drie genoemde clusters betreffen:

- Sociaal-cultureel werk (club, buurthuis en opbouwwerk, jeugd en jongerenwerk, kindercentra, amateurskunst, emancipatiewerk, maatschappelijke activering, cultuur en sport.
- Educatief werk (volwasseneneducatie, bibliotheekwerk, natuur en milieueducatie, ontwikkelings samenwerking).
- Maatschappelijke dienstverlening (jeugdhulpverlening; revalidatie, zwakzinnigenzorg).
- Aan de (gezondheids)zorg is Flevoland nog niet toegekomen.

### Noord-Holland

Daar is al enige jaren geleden een ontwikkeling in gang gezet die – in beperkte mate – ook tot clustering heeft geleid. Het Provinciale Opbouworgaan werd daar opgesplitst in een Provinciaal Ondersteuningsinstituut (met op de provincie gerichte opbouwwerkachtige taken) en een Centrum voor Steunfuncties. Binnen dit centrum zijn nu tweedelijnsfuncties voor de jeugdhulpverlening, zwakzinnigenzorg, ouderenwerk, maatschappelijk werk, gezinsverzorging, opbouwwerk en woonwagen-

werk ondergebracht. Hiermee is nog een eind aan de reorganisatie gekomen. De provincie werkt aan een beleidsvisie ten aanzien van de hele ondersteuningsstructuur in de provincie. Dat bij dat beleid ook een verdere clustering (netwerkconstructies) een belangrijke rol zal spelen lijkt inmiddels voor de hand liggend. Wat bij Noord-Holland interessant wordt, is de uitslag van een discussie over het "draagvlak" van ondersteuningswerk.

## Draagvlak discussie

Er zijn maar heel weinig beleidsnota's die niet het schone uitgangspunt formuleren, dat het ondersteuningswerk zo dicht mogelijk bij het uitvoerend werk moet zijn georganiseerd. Bij de herstructurering van de landelijke organisaties ziet het er nu dan ook waarschijnlijk naar uit, dat een deel van het werk gedecentraliseerd wordt naar provinciaal niveau. Toch lijkt de vraag gerechtvaardigd of het uitvoerend werk wijzer wordt van een ondersteuningsstructuur op landelijk of provinciaal niveau. Natuurlijk zou een (geografisch) dichter bij de uitvoering georganiseerde ondersteuning veel meer voor de uitvoering kunnen betekenen, maar even natuurlijk is, dat er (economisch en organisatorisch) belemmeringen zijn die het niet mogelijk maken om naast iedere uitvoerend werker een ondersteuner te plaatsen.

Zo zitten we direct midden in de draagvlakdiscussie op welk niveau moet de ondersteuning georganiseerd worden. De discussie verloopt even chaotisch als alles wat met de ondersteuningsstructuur te maken heeft. De ene functie is de andere niet; de soorten ondersteuning en de terreinen waarop de ondersteuning zich richt verschillen en in principe kunnen al die verschillen leiden tot een verschillende keus voor het organisatorisch draagvlak. Dat die ene provinciale consultant voor de amateuristische harmonieën fanfaremuziek niet gedecentraliseerd kan worden spreekt voor zich. Dat het minder zinvol is om in elke provincie alle onderzoeks, documentatiefuncties of vormen van deskundigheidsbevordering te organiseren en dat dit soms beter op landelijk niveau kan lijken evenzeer te verdedigen. Maar is het wel zo verstandig om dertig ondersteuningsfunctionarissen voor de volwasseneneducatie in de provinciale hoofdstad te stationeren of een tiental stevig geschoolden de eerstelijns samenwerking vanuit het provinciaal niveau te laten stimuleren; op zijn minst aanleiding voor vraagtekens.

Dat er voor ondersteuningswerk op landelijk niveau plaats is/blijft (ook na de herstructurering) staat vast. Dat er zeer veel ondersteuningswerk op provinciaal niveau



georganiseerd is/wordt, is ook zeker. Maar is er ook nog sprake van een draagvlakniveau onder dat van de provincie?

Als de grote steden (met vaak een eigen ondersteuningsstructuur) buiten beschouwing worden gelaten, dan lijkt het niveau van de regio in aanmerking te komen. Regionale ondersteuningsinstellingen zijn niet nieuw, maar er is zeker nog geen sprake van een landelijk dekkend netwerk van dit soort instellingen. Naast regionale ondersteuningsinstellingen zijn er ook stedelijke instellingen met een duidelijk regionale functie voor de omliggende gemeenten, maar ook hier geldt dat lang niet elke stad van enige betekenis een eigen ondersteuningsstructuur kent.

Toch zijn er ontwikkelingen die een dergelijk ondersteuningsstructuur op regionaal niveau stimuleren. Het duidelijkst is de ontwikkeling bij de volwasseneneducatie. Op basis van een rijksbeleid, maar onder provinciale verantwoordelijkheid worden regionale educatieve centra ontwikkeld. Deze centra zullen zich met name richten op de samenhang, samenwerking en afstemming van het aanbod aan voorzieningen voor de volwasseneneducatie in de regio. "Boven" deze regionale ondersteuning is de provinciale ondersteuning georganiseerd, waar de deskundigheidsbevordering een veel centralere plaats zal innemen, terwijl de onderzoeksfunctie primair bij de landelijke ondersteuning zal worden gerealiseerd. Op zich lijkt hier sprake van een ondersteuningspiramide, die althans in theorie (de praktijk moet nog komen) aardig aansluit bij het uitvoerend werk.

Ook bij de jeugdhulpverlening en verschillende terreinen van zorg worden op regionaal niveau ondersteuningsfuncties ontwikkeld. Dat dit alles los van elkaar en liefst nog op basis van afwijkende regioindeling geschiedt, laten we maar even buiten beschouwing.

Het risico bestaat, dat waar op landelijk niveau sprake is (was?) van een sterk verkokerde ondersteuningsstructuur, men op provinciaal niveau de eerste stappen tot "ontkokering" zet, er op regionaal niveau verschillende bureautjes worden gecreëerd, van waaruit verschillende ondersteuningsfunctionarissen weer keurig langs elkaar heen kunnen werken.

Dat "generale" ondersteuningsfuncties (gericht op de samenhang, samenwerking, afstemming van verschillende werkterreinen en soorten zich overigens beter lenen voor decentralisatie op regionaal niveau dan "specifieke" ondersteuningsfuncties (die vaak een groter draagvlak vragen) spreekt voor zich.

## Uitvoering & ondersteuning

Dat het uitvoerend werk in de (gezondheids)zorg, volwasseneneducatie, jeugdhulpverlening, maatschappelijke dienstverlening, sociaalcultureel werk en overig welzijnswerk niet zonder tweedelijns werk kan, zal iedereen onderschrijven.

Of de huidige structuur, waarbij specifieke ondersteuning binnen talloze "eigen" instellingen is georganiseerd, de meest doelmatige is mag worden betwijfeld. De ontwikkeling waarbij het "woud" aan ondersteuningskolommen wat wordt uitgedund en clustering plaats vindt, moet dan ook zeker niet als negatief worden beschouwd. Ook inhoudelijke overwegingen liggen aan deze clustering en reorganisatie ten grondslag. Er valt overigens niet te ontkennen dat het toch wel primair de financiële druk op de ondersteuningsketel is, die de vaart in de reorganisatie heeft gebracht.

Het resultaat van de draagvlak discussie is eveneens voor het uitvoerend werk van belang. Hoe dicht bij de uitvoering wordt de ondersteuning georganiseerd; of hoe groot wordt de invloed van het uitvoerend werk op de ondersteuning?

De tweedelijns ondersteuning van het welzijnswerk kenmerkt zich nog steeds door een verkokerde structuur. De ambtelijke organisatie binnen het ministerie van WVC en de provinciale griffie is eveneens behoorlijk verkokerd en ook bij het uitvoerend werk staat men nu niet direct te trappelen om buiten de grenzen te treden van de eigen instelling. Wat moet dan verwacht worden van de ontwikkelingen in de ondersteuningsstructuur?

Zo op het oog niet veel. Maar toch. Bij de volwasseneneducatie, de jeugdhulpverlening en in zekere mate ook in de eerstelijnszorg lijkt men elkaar op het uitvoeringsniveau beter te leren vinden. De doelmatigheidsdruk van de politieke beleidsmakers dringt ook de ondersteuning op één (of meer) hoop(jes). Er wordt ontokerd; er wordt hier en daar zelfs daadwerkelijk gecentraliseerd. Het rampzalige bezuigingsklimaat waaronder dit alles plaats vindt mag dan op zich als uiterst negatief worden ervaren, maar dit effect lijkt mooi meegenomen.

Dat de provinciale overheden in dit proces een zeer belangrijke rol spelen, is hierboven voldoende aangegeven. Het is voor het uitvoerend werk dan ook van groot belang om de provinciale beleidsontwikkeling op het punt van de ondersteuningsstructuur te volgen en – waar mogelijk – te beïnvloeden. Het gaat immers over de ondersteuning van dat uitvoerend werk. Er is al te lang van "boven" steuning sprake geweest.

## Commissie Vink komt met "een acceptabel aanbod"

Onder deze titel presenteerde de Stuurgroep Herstructurering Landelijke Organisaties onlangs het voorstel voor de nieuwe vormgeving van het landelijk bestel aan de Minister van W.V.C.

Relevant voor dit provincienummer is, dat de Commissie Vink in het voorstel voorziet in een aanmerkelijk decentralisatie naar het provinciaal niveau: van de 680 arbeidsplaatsen van de huidige landelijke instellingen zullen er 490 volgens de commissie moeten worden gedecentraliseerd naar provincies en grote steden.

De commissie is tot dit getal – dat neerkomt op een bedrag van ca. 55 miljoen – gekomen, door de taken, die nu op landelijk niveau worden vervuld, uiteen te raffen. Waar het gaat om managementondersteuning, organisatieontwikkeling en belangenbehartiging dient dit naar het oordeel van de Stuurgroep zo dicht mogelijk geplaatst te worden bij het uitvoerend werk. De Stuurgroep kiest hierbij dan voor het niveau van provincies en grote steden, waar bij "er kan worden aangesloten bij de reeds aanwezige steunstructuur".

De functies werkontwikkeling, alsmede de (generale) functies onderzoek, informatie en documentatie en deskundigheidsbevordering blijven – gereorganiseerd – op landelijk niveau gehandhaafd.

Elders in dit nummer treft u een artikel aan over de Provinciale Steunstructuren. Duidelijk hieruit wordt, dat de door de stuurgroep beoogde aansluiting niet altijd even gemakkelijk zal verlopen. Ook de provincies zijn op dit punt veelal aan het reorganiseren en herstructureren. De Commissie Vink heeft zich hierin verder kennelijk niet verdiept, maar dropt en passant wel een voorstel voor nog een provinciaal instituut erbij: "Per provincie/grote stad kunnen ten behoeve van de belangenbehartiging, managementondersteuning en organisatieontwikkeling serviceinstellingen worden gevormd, c.q. ontwikkeld. De Stuurgroep gaat ervan uit, dat instellingen van uitvoerend werk tegen betaling van de diensten van zo'n serviceinstituut gebruik kunnen maken, maar ook elders service kunnen kopen." Of de provincies blij moeten zijn met een dergelijk "acceptabel aanbod" is de vraag. Het lijkt erop, dat de provincies er 490 arbeidsplaatsen bij krijgen, maar hoe verhoudt zich dit tot de "verkoop" van service?

En wat het uitvoerend werk hieraan zal gaan hebben blijft helaas duister. Service kan – met voldoende middelen – immers overal gekocht worden. ■

## Het welzijnsbeleid in de provincie Limburg

Het provinciale Limburgse welzijnsbeleid was tot het van kracht worden van de bestuursovereenkomst met het rijk grotendeels gebonden aan rijksregelgeving, zoals deze gestalte had gekregen in de vorm van afzonderlijke subsidie en bijdrageregelingen.

Uit een onderzoek naar de door de provincie behartigde taken op het welzijnsterrein bleek, dat er verschillende steunfuncties werden vervuld, die door middel van even zovele specifieke uitkeringen werden gefinancierd. In totaal waren ongeveer 75 instellingen bij de uitvoering betrokken.

Voor de financiering was jaarlijks een bedrag van ongeveer 27,6 miljoen beschikbaar, waarvan 8 miljoen werd bijgedragen door de provincie. In vrijwel alle gevallen werd het beleid met betrekking tot deze voorzieningen uiteindelijk door het Rijk bepaald.

Daarnaast subsidieerde de provincie nog eens raden voor het bejaardenbeleid, jeugdbeleid, cultuur en sport. Deze raden vervulden uiteenlopende taken, variërend van overleg, informatie en documentatie, onderzoek en advisering, maar ook weer bepaalde steunfunctie taken. Met de financiering van deze raden was een bedrag van 2 miljoen gemoeid.

Typerend voor de hele situatie was de enorme verscheidenheid aan instellingen, die uiteenlopende, vaak elkaar overlappende taken vervulden, waarbij de besteding van de middelen vast lag en van enige flexibiliteit nauwelijks sprake was.

Al deze regelingen die onder meer betrekking hadden op de wijze van beleidsvoorbereiding en op de wijze van subsidiëring van instellingen kwamen als gevolg van het in werking treden van de bestuursovereenkomst te vervallen.

De in januari 1985 afgesloten bestuursovereenkomst voorzag in plaats van de diverse regelingen in één goede doeluitkering aan de provincie. Deze overeenkomst is gesloten met het ministerie van W.V.C.; de gelden, gemoeid met steunfuncties in de sfeer van het maatschappelijk werk en de gezondheidszorg moeten echter nog overgedragen worden.

Het is de bedoeling dat in een later stadium de taken van andere welzijnsdepartementen ter discussie worden gesteld.

De toegenomen beleidsvrijheid heeft de provincie de gelegenheid geboden een reorganisatie door te voeren met als doelstelling: "Het tot stand brengen van een deugdelijke, doelmatige en optimaal beheersbare welzijnsstructuur, gericht op de verbetering van de kwaliteit van het uitvoerend welzijnswerk."



Ter verwezenlijking van deze doelstelling zijn de volgende hoofdlijnen van het beleid vastgesteld.

Een zuivering van welzijnstaken, waarbij taken die plaatselijk dan wel regionaal kunnen worden ingevuld, niet worden opgenomen in de voorgenomen provinciale steunfunctiestructuur. Inmiddels is een procedure vastgesteld, waarbij gemeenten, dan wel samenwerkingsverbanden van gemeenten deze taken kunnen overnemen. Als de gemeenten dat willen kunnen zij na twee jaar de betreffende activiteit afbouwen en de vrijgekomen middelen voor andere doeleinden in de welzijnssector aanwenden.

Het vormen van een instituut voor categoriaal overleg.

Dit instituut moet in de plaats komen van de vier al eerder genoemde raden. Binnen dit instituut zullen in eerste instantie overlegplatforms voor jeugd, jongeren en voor ouderen worden gevormd. Later wordt er ook één t.b.v. gehandicapten geïnstalleerd. Deze overlegplatforms hebben tot taak op te treden als pleitbezorger voor specifieke bevolkingsgroepen. De problematiek overstijgt de competentie van afzonderlijke organisaties voor welzijnswerk, onderwijs, arbeidsvoorziening, huisvesting, etc. Daarom hebben de overlegplatforms tot taak "over de sectoren" heen te kijken en signaleren hoe algemene maatregelen en voorzieningen uitpakken voor hun doelgroep, wiens belangen centraal staan.

Het instituut komt dan ook onafhankelijk te staan van de overheid en maatschappelijke organisaties, waarvoor de uitkomsten van studie en overleg zijn bedoeld.

Het sectoraal bundelen van steunfuncties. De 75 instellingen die op een of andere wijze met de uitoefening van steunfuncties te maken hebben worden sectoraal gebundeld in de vorm van vijf nieuwe instituten. Het is de bedoeling dat er instituten komen voor

- sociaal cultureel en educatief werk
- kunst en cultuur
- bibliotheekwerk
- sport en sportieve recreatie
- volkgezondheid en maatschappelijke dienstverlening.

Naast - uiteraard - het opheffen van de versnippering, kan op deze manier het aanbod beter op de door de provincie vast te stellen vraag, afgestemd worden.

Aan de steunfuncties worden als taken toegekend:

- begeleiding, d.w.z. het verlenen van steun bij inhoudelijke en organisatorische vraagstukken van het uitvoerend werk;
- kadervorming, het ontwikkelen en organiseren van kadertrainingen voor

bestuurders, vrijwilligers en beroepskrachten;

- Bemiddeling in de totstandkoming van specifiek programmamateriaal en
- methodiekontwikkeling en vernieuwing.

## Het ontwikkelingsfonds

De zuivering van welzijnstaken en de reorganisatie van instellingen gaat gepaard met de vorming van een zogenaamd ontwikkelingsfonds, gericht op de financiering van innovatieve projecten en de kwaliteitsverbetering in de ondersteuning van het uitvoerend werk. Het ligt in het voornemen om de middelen van alle afzonderlijke subsidieregelingen op het terrein van welzijn, volksgezondheid, cultuur en onderwijs samen te voegen in het ontwikkelingsfonds. Bezien wordt of ook de stimuleringsregeling vrijwilligerswerk aan het fonds wordt toegevoegd.

## Probleemgerichte aanpak

De met het Rijk afgesloten bestuursovereenkomst voorziet niet alleen in een voorzieningenplanning in de vorm van een herstructurering van de provinciale welzijnsinstellingen. Het nadeel daarvan is immers dat de voorzieningen zelve centraal staan en niet zozeer de problemen, of anders gezegd de vraag om hulpverlening. Daarom is in het kader van de bestuursovereenkomst afgesproken dat de provincie zal streven naar een afstemming van het beleid tussen rijk, provincie en gemeente in de vorm van probleemgerichte projecten ten behoeve van de meest kwetsbare bevolkingscategorieën, te weten ouderen, lichamelijk gehandicapten en mensen zonder werk.

De ratio van deze probleemgerichte aanpak is dat de problemen van deze bevolkingsgroepen niet alleen vanuit de optiek van het welzijnswerk kunnen worden opgelost. Zij vergen een samenhangende aanpak; een beleid dat ook terreinen als onderwijs, werkgelegenheid en huisvesting omvat.

Uitgangspunt bij deze benaderingswijze vormen de behoeften van betrokkenen en de mogelijkheden om daaraan tegemoet te komen door middel van maatregelen en voorzieningen, die zoveel mogelijk gericht zijn op behoud of herstel van de zelfstandigheid.

Op basis van een analyse van de concrete probleemsituatie van de betrokken bevolkingsgroepen worden probleemoplossende maatregelen op een breed terrein voorgesteld. Vervolgens worden de taken en verantwoordelijkheden toegewezen aan de daarvoor in aanmerkende komende instanties en bestuurslagen.

Om deze probleemgerichte aanpak te realiseren heeft de provincie het initiatief genomen tot het opzetten van een drietal, aan een locatie gebonden projecten.

In de gemeente Kerkrade is een proefproject gestart voor een probleemgerichte planning en aanpak van het ouderenbeleid. Een inmiddels geformeerde stedelijk werkgroep ouderenbeleid stelt zich ten doel een samenhangend beleid te formuleren en een sluitende organisatie op te bouwen, waarin taken en samenwerking tussen de verschillende disciplines zodanig worden ingericht dat de serviceverlening aan ouderen herkenbaar wordt via wijkgebonden overlegsituaties en activiteiten.

In Oostelijk Zuid Limburg is een project mensen zonder werk van start gegaan, dat voor schoolverlaters voorziet in opvang en intensieve begeleiding, beroepskwalificerende scholing en mogelijkheden om werkervaring op te doen.

Ter bevordering van de integratie van gehandicapten is in Noord Limburg een project in voorbereiding, dat tot doel heeft dat plaatselijke en regionale gehandicaptenplatforms knelpunten gaan inventariseren en oplossingen daarvoor gaan formuleren. De (re)integratie van gehandicapten in het arbeidsproces door middel van begeleiding, scholing, werkervaring en bemiddeling krijgt binnen dit project een hoge prioriteit.

Aangezien de beoogde werkwijze voor het welzijnswerk nieuw wordt geacht, is in het kader van de probleemgerichte aanpak ruimte gemaakt voor het organiseren van bijscholingscursussen en de aanpassing van basisopleidingen voor de welzijnswerkers. Door middel van deze aanpak wordt het mogelijk gemaakt dat beroepskrachten in staat zijn adequaat te functioneren in probleemgerichte projecten en wijksgewijze samenwerking.

De provincie vervult binnen de probleemgerichte aanpak een adviserende rol en fungeert voorts als intermediair en coördinatiepunt tussen enerzijds gemeenten en plaatselijke instellingen en anderszijds de bij de projecten betrokken rijksinstanties. ■

## Ouderenbeleid

### Inleiding

Voordat de hoofdpunten uit de collegeprogramma's over het ouderenbeleid gelicht worden, volgt eerst een overzicht van de verantwoordelijkheden ten aanzien van het ouderenbeleid.

Dit hoofdstuk wordt besloten met een artikel van en over de Gelderse Raad voor het ouderenbeleid.

### Overzicht verantwoordelijkheden

#### Provincie:

- financieel toezicht op en gedeeltelijke financiering van de verzorgingshuizen;
- inspectie van het woon en leefklimaat in verzorgingshuizen;
- planningstaken ten aanzien van verzorgingshuizen (afgeven van zogenaamde verklaringen van geen bezwaar voor bouw, stichting, verbouw, etc. van verzorgingshuizen);
- instelling en instandhouding commissie voor de bejaardenoorden en commissie ter bemiddeling van geschillen en behandeling van klachten van bewoners van bejaardenoorden;
- opstellen van een verordening op de bejaardenoorden;
- verwerking en verzameling gegevens Indicatiecommissie;
- planning verpleeg- en ziekenhuizen;
- de financiering van het gecoördineerd bejaardenwerk;
- planning en/of subsidiëring steunfuncties gecoördineerd bejaardenwerk;
- subsidiëring van experimentele provinciale activiteiten en van experimentele uitvoerende activiteiten/voorzieningen op gemeentelijk niveau;
- adviseren/stimuleren gemeentelijke overheden met betrekking tot uitvoerende voorzieningen ten behoeve van ouderen op plaatselijk niveau;
- volgen ontwikkelingen bouw bejaardenoorden;

#### Gemeente:

Subsidiëring en/of planning uitvoerende voorzieningen ten behoeve van ouderen, zoals:

- gezinszorg
- wijkverpleging
- maaltijdverstrekking
- vrijwilligerswerk
- sociaalcultureel werk (bijv. sociëteitswerk)
- ouderenorganisaties
- adviseren/stimuleren provincie met betrekking tot planning verzorgingshuizen en steunfuncties
- Planning bejaardenwoningen
- Instelling indicatiecommissies



**Rijk:**

- Vaststelling en financiëring speciale doeluitkering aan de provincies en grote gemeenten voor bejaardenoorden, de zgn. wijkfuncties en het gecoördineerd bejaardenwerk.
- Directe of indirecte financiëring welzijnsvoorzieningen ten behoeve van ouderen op onder meer het terrein van de maatschappelijke dienstverlening en het sociaal-cultureel werk. Ook via het sociale verzekeringsstelsel worden voorzieningen voor ouderen gefinancierd.
- Opstellen randvoorwaarden voor provinciale planning verzorgingshuizen.
- Financiëring landelijke steunfuncties.
- Financiëring en goedkeuring bejaardenwoningen.
- Financiëring en planning van de landelijke bejaardenoorden zoals onder meer de kloosterbejaardenoorden en categoriale bejaardenoorden. ■

## Collegieprogramma's

Wie de collegeprogramma's van de provincies doorneemt over het ouderenbeleid, vindt daarin een opmerkelijke eenstemmigheid en eensluidendheid terug. De provinciale voornemens laten zich als volgt karakteriseren.

De provincies rekenen het tot hun taak zorg te dragen voor een samenhangend ouderenbeleid. Bij het te voeren beleid zijn de betrokkenheid en deelneming van de ouderen zelf uitgangspunt en is overleg met gemeenten en particulier initiatief voor alle delen van het beleid van groot belang. Ouderen moeten zolang mogelijk zelfstandig kunnen blijven. De provincies moeten daartoe zoveel mogelijk zorgen voor keuzemogelijkheden, bijvoorbeeld met betrekking tot aangepaste huisvesting, de keuze van verzorgingstehuizen en diverse vormen van dienstverlening.

De bewoners van tehuizen dienen zoveel mogelijk die vrijheid te hebben die zij daarbuiten ook zouden hebben. Bewonerscommissies worden daarom gestimuleerd. De organisaties en bonden die op provinciaal niveau de belangen van ouderen behartigen worden financieel en anderszins ondersteund. ■

## Gelderland en het ouderenbeleid: een paar apart

Sinds de wijziging van de Wet op de Bejaardenoorden per 1 januari 1985 hebben de provincies een grote verantwoordelijkheid gekregen voor het ouderenbeleid. De verantwoordelijkheid van de provincies beperkt zich m.b.t. de verzorgingshuizen niet langer tot het toezicht houden op de kwaliteit van de zorg in de verzorgingshuizen, maar strekt zich voortaan ook uit tot de toekomstige capaciteit, kwaliteit en spreiding van de verzorgingshuizen. Daarnaast werden de provincies tijdelijk (tot de invoering van de Welzijnswet) ook belast met met het subsidiëren van het gecoördineerd ouderenwerk en het zogeheten flankerend ouderenbeleid (waaronder te verstaan projecten zoals maaltijdvoorziening, alarmering, meer beweging voor ouderen, tijdelijke opname enz.); door dit laatste kregen de provincies ook een rol, zij het bescheiden, in de subsidiëring van de thuiszorg. Dit artikel schetst enkele recente ontwikkelingen in het Gelderse Provinciale ouderenbeleid.

### Beleidskader

Twee nota's zijn voor het recente Gelderse ouderenbeleid richting gevend. In januari 1984 stelden Provinciale Staten de nota "Bouwstenen voor een provinciaal ouderenbeleid" vast. In deze nota worden de hoofdlijnen aangegeven waarlangs het beleid in algemene en brede zin zich in de toekomst moet gaan ontwikkelen. Hoofddoel in het beleid: streven naar een zo lang mogelijk zelfstandig laten wonen en leven van ouderen in een door hen zelf gekozen omgeving.

In januari 1987 hebben provinciale staten, nadat forse kritiek was gekomen op de presentatie en de inhoud van het Voorontwerpplan, het Plan Zorg voor Ouderen 1987-1991 vastgesteld. Een zeer groot gedeelte van het plan is gewijd aan de planning van de verzorgingshuizen in de komende jaren, waarbij echter wordt vastgehouden aan de bevordering van de zelfstandige woon- en leefwijze. Versterking van de zorg aan zelfstandig wonende ouderen, betere spreiding (+ inkrimping) van de verzorgingsplaatsen en handhaving van een verantwoorde zorgverlening aan bewoners in verzorgingshuizen staan in het beleid centraal.

### Samenhangend ouderenbeleid

Samenhangend ouderenbeleid is een van de centrale doelstellingen in het provincia-

le ouderenbeleid. De provincie Gelderland probeert haar steentje daaraan bij te dragen op onder meer de navolgende manieren:

De planning van de verzorgingsplaatsen in de verzorgingshuizen is gekoppeld aan de ontwikkelingen in de thuiszorg (beïnvloeden elkaar). De provincie heeft de provinciale planning kritisch laten begeleiden door een Adviesgroep van wetenschappers die met name attent was op de samenhang in het ouderenbeleid.

Gemeenten worden waar mogelijk ondersteund bij het ontwikkelen van een integraal ouderenbeleid.

Gemeenten krijgen bij de planning van verzorgingsplaatsen (provinciale taak) het voortouw (door decentralisatie). Veel gemeenten zijn daarover in gesprek met de provincie.

Gemeenten worden in de gelegenheid gesteld om zonder kosten een beroep te doen op de onderzoekscapaciteit van de Stichting Gelderland, indien dat in het kader van het te ontwikkelen, integrale ouderenbeleid op plaatselijk niveau zinvol/noodzakelijk is.

De Gelderse Raad voor het Ouderenbeleid (GRO), adviesorgaan op het brede terrein van het ouderenbeleid en de (bij Wet verplichte) Provinciale Commissie voor de Bejaardenoorden zijn gefuseerd in een nieuwe Stichting Gelderse Raad voor het Ouderenbeleid. Het takenpakket van de Raad omvat verder: ondersteunen van het lokale ouderenwerk (met name het gecoördineerd ouderenwerk), signaleren en stimuleren van ontwikkelingen (o.a. via studiedagen, uitgifte van een informatieblad) en ondersteunen van ouderenorganisaties. De Raad heeft de beschikking over een bureau met een zestal medewerkers, waarvan drie parttime. Het bestuur van de Raad bestaat voor een derde uit vertegenwoordigers van de ouderenbonden en de bewonerscommissies.

In juni 1987 is een ambtelijke werkgroep van start gegaan (met een tweetal adviseurs vanuit de kring van de GRO en de Stichting Gelderland) met de opdracht de consequenties van de vergrijzing voor het gehele provinciale beleidsterrein in beeld te brengen.

De provincie zal binnenkort de GRO onderzoeken een Werkgroep Integraal Ouderenbeleid in te stellen met als centrale opdracht: welke concrete voorzieningen (op alle mogelijke terreinen) zijn nodig om zelfstandig blijven wonen van ouderen daadwerkelijk mogelijk te maken?

## Ouderen en hun organisaties

Met name in de afgelopen twee jaren heeft de provinciale overheid veel aandacht aan de positie van de ouderen en ouderenor-

ganisaties besteed. Enkele voorbeelden: In februari 1987 hebben de Provinciale Staten vooruitlopend op wettelijke regelingen (en daarom tegen de wil van veel verzorgingshuizen in) "eigen" democratiseringsregels voor verzorgingshuizen vastgesteld. Volgens deze regels krijgen de bewonerscommissies aanmerkelijk meer bevoegdheden. Verder moet per huis een klachtencommissie ingesteld worden en wat het belangrijkste is: bewonerscommissies hebben het recht een bindende voordracht te doen voor ten minste een derde van het aantal bestuursleden (in te gaan uiterlijk 1 oktober 1988).

Na jarenlang touwtrekken zal binnenkort bij de GRO een parttime consultant bewonerscommissies (13 uur) worden aangesteld, voorlopig tot eind 1988, met als opdracht ondersteuning van de bewonerscommissies. Het Gelders Overleg van Bewonerscommissies (LOBB-Gelderland) zal fungeren als inhoudelijk verantwoordingskader.

Medio augustus zal bij de GRO een parttime consultant educatief ouderenwerk (10 uur) met zijn werkzaamheden beginnen, voorlopig tot eind 1988. Deze consultant die t.z.t. zal overgaan naar een nieuw op te richten Provinciale Stichting Volwasseneneducatie, zal zich gezien het gering aantal uren in hoofdzaak beperken tot het initiëren van nieuwe ontwikkelingen op het terrein van het educatieve ouderenwerk. Via een begeleidingscommissie waarin ook de ouderenbonden vertegenwoordigd zijn, zal het takenpakket nader afgebakend worden.

De drie provinciale ouderenbonden krijgen voorlopig tot eind 1988 de beschikking over drie consultants (totaal 80 uur). Het college van GS wenst echter, daarbij gesteund door de "oude" Provinciale Staten, dat deze consultants worden ondergebracht onder het team van de GRO. De ouderenbonden verzetten zich daar met hand en tand tegen en kunnen daarbij rekenen op de steun van de GRO. Hun belangrijkste bezwaar: de functionarissen zijn er voor de bonden en dienen dan ook in dienst te zijn van de bonden (zoals in andere provincies). Het kan een foute inschatting zijn, maar ik vermoed dat uiteindelijk de bonden toch hun zin zullen krijgen.

Rond de gemeenteraadsverkiezingen van maart 1986 is door veel afdelingen van de ouderenbonden onder het motto "Ouderen doen mee" gepleit voor de instelling van gemeentelijke adviescommissies voor het ouderenbeleid: ouderen of seniorenraden. De GRO heeft in juni ter ondersteuning van de afdelingen en ter informatie aan gemeenten en andere betrokkenen een brochure verspreid: "Ouderenraden. Handreiking bij de meningsvorming".

In het provinciale Ouderenbeleid wordt tot nu toe weinig aandacht besteed aan de ou-



deren uit ethnische groepen. Provinciale Staten hebben bij de vaststelling van de nota Bouwstenen gepleit voor meer specifieke aandacht aan deze ouderen. Voor de GRO was dit aanleiding hieraan, via een stageproject, aandacht te besteden. Eind augustus wordt dit project met een stageverslag afgerond.

## Provincie en vernieuwend ouderenbeleid

De provincies hebben inzake de thuiszorg weinig bevoegdheden en beperken zich dan ook veelal tot het subsidiëren van experimenten.

Hoewel de gelden voor het flankerend ouderenbeleid aanvullend ouderenbeleid grotendeels onder de Welzijnswet vallen hebben de provincies in 1988 nog het recht het geld te verdelen. De provincie Gelderland heeft daarvan in het kader van de decentralisatie afgezien en het geld reeds doorgesluisd naar de gemeenten. Dit betekent ook dat de provincie Gelderland geen flankerend ouderenbeleidgeld kan aanwenden voor vernieuwend ouderenbeleid. De provincie is echter voornemens in 1988 en 1989 totaal f 400.000, uit te trekken voor experimenten op het terrein van het ouderenbeleid. De beslissing daarover valt in het najaar.

De lopende experimentele projecten wijken niet af van ontwikkelingen in andere provincies. Deze lopende experimenten zijn in het recente verleden aangezwengeld via het flankerend ouderenbeleid. Verreweg de meeste projecten zijn gericht op de zorgsector, zoals:

- dagopvang en dagverzorgingsprojecten, zowel vanuit verzorgingshuizen, dienstencentra als aanleunwoningen;
- thuiszorgcentrum in Zetten;
- realisering van aanleunwoningen te Nijmegen (omzetten van verzorgingsplaatsen in huisvesting voor zelfstandig wonende ouderen);
- onderzoek naar de woon en leefsituatie van ouderen;
- gildeprojecten;
- indicatiecommissies met verbrede taakstelling;
- integratie verzorgings en verpleeghuizen;
- groepswonen voor ouderen.

Mijn conclusie is dat de provinciale overheid in Gelderland thans hoge prioriteit geeft aan het ouderenbeleid. Ouderenbeleid en provinciale overheid vormen in Gelderland zeker geen paar apart meer. In de komende jaren zal moeten blijken of dit provinciale (vooral bestuurlijke) ouderenbeleid feitelijk iets kan betekenen voor de zelfstandigheid en de emancipatie van de Gelderse ouderen. Aan provinciale oude-

renorganisaties, provinciale ouderenwerkinstellingen en ook de GRO de taak hierover te waken.

*Ben Geurts, medewerker Gelderse Raad voor het Ouderenbeleid, Boulevard Heuvelink 2, 6828 KP Arnhem, tel. 085 - 592611. ■*

## Gezondheidszorg en patiëntenbelangenbeweging

### Inleiding

In het kader van dit themanummer over de Provincies wordt ook ingegaan op de groeiende betekenis van de patiëntenbelangenbeweging.

Blijkens de teksten van de collegeprogramma's kennen de provincies de ontwikkeling van een patiëntenbelangenbeweging een belangrijke plaats toe.

In het volgend artikel gaat Wim Blok, stafmedewerker van de WONN nader in op de achtergronden van de ontwikkeling van deze beweging. ■

### Collegeprogramma's

**Noord-Holland:** De provincie stimuleert/steunt democratische functionerende patiëntengroeperingen en de voorlichting van patiënten met betrekking tot de behandeling van klachten.

Het provinciale gezondheidszorgbeleid wordt onder andere getoetst op de inspraakmogelijkheden van de patiënt.

**Utrecht:** De provincie bevordert de oprichting van een patiëntenplatform om de positie van de patiënt op plaatselijk en regionaal niveau te versterken. Elke instelling in de gezondheidszorg dient regels vast te stellen over democratisering. Alle organisaties in de gezondheidszorg dienen aan te geven welke uitgangspunten zij hanteren bij vragen van ethische aard. Patiënten of hun vertegenwoordigers dienen bij dat beleid te worden betrokken.

**Zeeland:** Activiteiten die leiden tot een grotere mondigheid van patiënten en hun belangenvertegenwoordigers worden ondersteund.

**Gelderland:** De provincie dient verdere democratisering binnen de intra en extramurale gezondheidszorg te bevorderen. Patiëntenorganisaties kunnen in dat kader een belangrijke taak vervullen en verdienen daarom steun.

**Friesland:** Patiënten/consumentenorganisaties worden door de provincie gesteund, zodat zij actief mee kunnen denken bij het uitstippelen van (nieuw) beleid; de bundeling van patiënten en gebruikersgroepen wordt gestimuleerd.

**Drenthe:** De vermaatschappelijking en democratisering van de gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening wordt bevorderd. Belangenverenigingen van patiënten en cliënten behoren te worden ondersteund.

**Limburg:** In het kader van de samenhang tussen de gezondheidszorg en de maatschappelijke dienstverlening wordt belang gehecht aan goed functionerende patiëntenbelangenverenigingen.

**Groningen:** Niet apart als rubriek in het collegeprogramma opgenomen.

**Overijssel:** De provincie stimuleert de bundeling en de zelfwerkzaamheid van patiëntenorganisaties en bevordert de participatie van cliënten en patiënten in de besturen van instellingen voor maatschappelijke dienstverlening en gezondheidszorg.

**Flevoland:** De provincie stelt zich tot taak bij te dragen aan een goed georganiseerd en democratische bestuurd opzet van voorzieningen. Organisaties als patiëntenraden en instellingen met een medische ombudsfunctie worden gestimuleerd.

**Zuid-Holland:** Ter versterking van de positie van de patiënt op regionaal en lokaal niveau wordt de oprichting van regionale patiëntenraden bevorderd via erkenning en incidentele financiële ondersteuning. Het streven blijft verder gericht op een goed functionerend en structureel gesubsidieerd provinciaal patiëntenplatform. De organisaties worden actief bij het beleid betrokken. ■

## Provincie, opbouwwerk en patiëntenbelangenbeweging

Steeds meer politici, ambtenaren, wetenschappers, functionarissen en bezorgde burgers bemoeien zich met de onbeheersbare en steeds duurder wordende moloch "gezondheidszorg".

De Rijksoverheid produceert een stortvloed van wetregelgeving om het monster door middel van planning, decentralisatie, democratisering en sinds kort ook commercialisering in het gareel te brengen. De hoeveelheid onderzoekspublicaties op het terrein van de gezondheidszorg neemt een niet meer te consumeren aanvang aan; de vele aanbevelingen verdwijnen meestal in een bureaula om er nooit meer uit te komen.

Patiëntenbelangengroepen schieten de laatste jaren als paddestoelen uit de grond en de ene na de andere beroepsgroep werpt zich op als potentieel ondersteuner van deze nieuwe, opkomende beweging. Thema dit keer: wat doet en kan de provincie, wat schiet de patiëntenbelangenbeweging er mee op en waarom moeten meer opbouwwerkers zich ermee bemoeien.

### De provincie

Den Haag trekt de kar niet alleen. Vooral sinds het van kracht worden van de Wet Ziekenhuisvoorzieningen in 1979 is het aantal taken en bevoegdheden van de provinciebesturen op het terrein van de gezond-



heidszorg flink uitgebreid. Binnen de door de Rijksoverheid vastgestelde (en steeds door bezuinigingen gewijzigde) normen zijn ziekenhuizen, verpleeginrichtingen en verzorgingstehuizen aan planning onderworpen.

Tevens zijn er taken te vervullen ten aanzien van de organisatie van het ambulancevervoer en een aantal andere zaken.

De provinciebesturen worden daarin bijgestaan door de Provinciale Raden voor de Volksgezondheid (de PRV's): ingesteld bij Gezondheidswet van 1956 en (nog steeds) gedomineerd door vertegenwoordigers van instellingen en beroepsgroepen uit de gezondheidszorg.

Veel tijd voor vingeroefeningen kregen de provinciebesturen niet. Jaarlijkse bezuinigingsrondes, vooral die in de vorm van beddenreducties (te realiseren door gehele of gedeeltelijke sluiting en/of fusies van doorgaans onwillige ziekenhuizen, verpleeginrichtingen en verzorgingstehuizen) brachten en brengen veel onrust te weeg. Nog afgezien van het feit dat keer op keer planningsoverhoop worden gehaald door die bezuinigingen. Die onrust, maar ook uitblijvende democratisering, falende klachtenprocedures en de invoering van steeds meer eigen risico's, stimuleerde de opkomst van een georganiseerde patiëntenbeweging. Een beweging die het nog aan van alles ontbreekt en derhalve steeds vaker bij de provinciebesturen aanklopt met verzoeken om geld, ondersteuning en erkenning.

De positie van de provincies is niet gemakkelijk; het Rijk wil al maar geld zien, het medisch bolwerk verdedigt met hand en tand gevestigde belangen en de patiënten/gebruikers zijn voortdurend in de weer om te voorkomen dat er teveel onnodig bloed vloeit uit al dat onheil.

### Het "platformvirus"

Toen eind 1982 de Gezondheidswet werd gewijzigd, waardoor onder andere het opnemen van vertegenwoordigers van patiënten/gebruikers in de PVR's verplicht werd gesteld, zagen de provinciebesturen zich genoodzaakt om naast het planningsbeleid ook een beleid t.a.v. de patiëntenbelangenbeweging te gaan ontwikkelen.

Menig provinciebestuurder zat toen met de handen in het haar: hoe kom ik aan enigszins representatieve vertegenwoordigers van gebruikersbelangen voor de Provinciale Raad? Gelukkig was daar het voorbeeld van de Rijksoverheid, die om haar eigen (nationale) adviesorgaan te bemannen, centen had gestopt in een initiatief tot oprichting van een Landelijk Patiënten/Consumenten Platform. Bovendien hadden hier en daar in het land algemene en categoriale patiëntenbelangengroepen zich al ge-

bundeld in plaatselijke platforms. En zo geschiedde het in die dagen dat ambtenaren van de Provinciale Raden voor de Volksgezondheid opdracht kregen om alles wat maar bewoog en met patiënten te maken had, bij elkaar te vegen, op een platform te zetten en tot de "stand" der beleidsparticipanten te verheffen. Zo ging het althans in Friesland, Drenthe en Gelderland.

Maar in Groningen en Noord-Holland ging het anders. Daar brak tijdig het besef door dat dergelijke platforms niet van bovenaf moesten worden georganiseerd, maar geleidelijk aan van onderaf tot stand zouden moeten komen.

Groningen stelde f 50.000, beschikbaar voor ondersteuning van bestaande groepen. Noord-Holland pakte royaler uit met bijna twee ton, te besteden in het kader van een voorbeeldige beleidsnota getiteld: "Aanzetten voor een provinciaal patiëntenbeleid" (maart 1986).

In Overijssel ging het nog anders. Daar nam het Provinciaal Opbouworgaan Stichting Overijssel het initiatief tot een provinciaal patiëntenplatform. Prima zaak, goed aangepakt, met ingebakken garantie voor onafhankelijkheid van een dergelijk samenwerkingsverband. In Zeeland hadden ze een makkie. Daar bestonden al twee provinciale patiëntenbelangenorganisaties. Die stelden echter hun eisen (onder andere: onafhankelijke ondersteuning en eigen huisvesting). Ze kregen hun zin en 1 ton subsidie per jaar.

Kortom: het platformvirus houdt de opkomende patiëntenbelangenbeweging stevig in zijn greep. En zoals de provincies het afkeken van het Rijk, zo kijken steeds meer gemeenten het nu af van de provincies. Het platformvirus is een variant van het bekende participatievirus. Het is slechts te bestrijden door forse basisinjecties. En daar ontbreekt het aan, althans als we Groningen en Noord-Holland buiten beschouwing laten.

Kenners van de patiëntenbelangenbeweging houden hun hart vast als het om de toekomst gaat. Niemand zit te wachten op een nieuwe generatie van regenten die besturen van instellingen en adviesorganen bezetten. Bovendien de gigantische bezuinigingen en de forse bijbetalingen die de consumenten van de gezondheidszorg te wachten staan, maken de noodzaak van voortgezette belangenorganisatie alleen maar groter en vergen in toenemende mate een strategie en een wijze van werken waarin beleidsparticipatie slechts als een van de vele middelen tot belangenbehartiging wordt ingezet.

### De bijdrage van het opbouwwerk

Zo gemakkelijk als het is om geld los te peuteren voor participatieactiviteiten die in

het straatje van de overheid passen, zo moeilijk is het om subsidies voor het werk aan de basis te krijgen.

Landelijk gezien is er voor het patiëntenbeleid in totaal slechts 1,2 miljoen beschikbaar, welk bedrag grotendeels opgaat aan op participatie gerichte professionals (bijv. het bureau van het LPCP). Een veelvoud van dit bedrag wordt jaarlijks beschikbaar gesteld aan de beroepsorganisaties in de gezondheidszorg.

Het besef dat beleidsparticipatie zonder basisorganisatie uiteindelijk tot mislukken gedoemd is, dringt helaas nog onvoldoende door tot ambtelijke en bestuurlijke hoofden.

Er komt dus ongetwijfeld een moment dat ze het licht zullen zien. De vraag is of het dan niet te laat is. Of we in Nederland dan niet opgescheept zitten met een luxe "pluche" patiëntenbelangenbeweging, die een schim is van wat het had kunnen worden of had moeten zijn.

Er zijn echter lichtpuntjes. Betrekkelijk grote patiëntenbelangenorganisaties als het Haagse "Patiëntenkracht" en het Zeeuwse "Samen Beter" praktiseren al jarenlang een wijze van werken die wortelt in de tradities van de georganiseerde arbeidersbeweging. De beide verenigingen worden gekenmerkt door een grote betalende achterban, een betrekkelijk groot, actief en door de wol geveerd kader en ze boeken voortdurend grote en kleine successen.

Zij hebben geen opbouwwerkondersteuning nodig. Dat kan echter niet gezegd worden van de meer dan 150 andere plaatselijke patiëntenbelangengroepen die naar belangenbehartiging van alle gebruikers van de gezondheidszorg streven. Dit zijn veelal kleinere groepen gemotiveerde mensen, die worstelen met basale problemen die ervaren opbouwwerkers maar al te goed kennen van andere terreinen. Bovendien worden de groepen geconfronteerd met machtige tegenspelers zowel in de gezondheidszorg, het grijze circuit (de adviesorganen) als bij de diverse overheden.

Ik beschouw het opbouwwerk als de meest geëigende ondersteuningsinstantie voor patiëntenbelangengroepen. De werksoort staat onafhankelijk ten opzichte van de gezondheidszorg, is er institutionaal niet of nauwelijks mee verweven, beschikt over de gewenste vakkennis en heeft een hoop ervaring op andere terreinen in de samenleving opgedaan.

De werksoort staat echter onder zware financiële druk. Om deze reden is door de Werkplaats Opbouwwerk Noord-Nederland, samen met de noordelijke patiëntenbelangengroepen, de Landelijke Werkgroep 2000 en de opbouwwerkorganen in Groningen en Leeuwarden, vorig

jaar een experimenteel ondersteuningsexperiment ingediend bij het Ministerie van WVC. Kosten: 3 jaar x 3 ton. Er is nog steeds geen officiële reactie, maar informeel is al duidelijk geworden dat er niet meer dan f 100.000, voor 1 jaar in zit.

## Slot

Nederland verdient een sterke patiëntenbelangenbeweging. Gezien het toenemend aantal taken van provincies op het terrein van de gezondheidszorg (en dat geldt straks ook voor gemeenten) zal op de lagere overheden een beroep moeten worden gedaan voor financiële ondersteuning. Participatie vergt basisorganisatie en dient overigens bij voorkeur van onderop gestalte te krijgen. De provincie Noord-Holland is een lichtend voorbeeld van hoe het zou moeten met een provinciaal patiëntenbeleid. Groepen als Samen Beter en Patiëntenkracht realiseren praktijken waarvan veel valt te leren. Het opbouwwerk lijkt (en blijkt) een geëigende ondersteuner, maar krijgt tot nu toe nauwelijks financiële ruimte om dat in de praktijk te brengen. Het is nog niet te laat om wat moois en nuttigs van de patiëntenbelangenbeweging te maken. Maar er moet wel hard aan getrokken worden.

*Wim Blok, WONN, de Jerden 9, 9202 VK Drachten, tel. 05120-18925.* ■



## Kleine kernen

### Inleiding

Vaak demonstreert de provincie een extra verantwoordelijkheid voor het beleid ten aanzien van de ontwikkeling van kleine kernen. Soms is daar door de staten een specifieke nota voor vastgesteld ten behoeve van een integrale beleidsvoering, vaak ook zijn specifieke regelingen en faciliteiten voor het kleine kernen beleid vastgesteld. In de collegeprogramma's worden over het te voeren kleine kernen beleid de volgende opmerkingen gemaakt, waarna vervolgens per provincie enige aandachtspunten worden genoemd. ■

### Collegeprogramma's

**Zeeland:** Speciale aandacht wordt gericht op de stads en dorpsvernieuwing en het hiermee verband houdende kleine kernen beleid, mede in relatie tot de werkgelegenheid. Functies en voorzieningen zijn maatstaf voor instandhouding en versterking van de leefbaarheid van regionale centra en kleine kernen.

Het provinciaal bestuur bevordert een goed openbaar vervoer tussen steden, dorpen en kleine kernen. Er dient onderzoek te komen naar andere vormen van openbaar bestuur, zoals bel en buurtbussen. Het bestuur waakt tegen de verschraving van onderwijsvoorzieningen op het platteland en in kleine kernen.

De nota "Een dorp verder" omvat alle relevante beleidsinhoudelijke aspecten ten aanzien van kleine kernen.

**Groningen:** Het beleid ten aanzien van kleine kernen vindt zijn grondslag in het beleidsprogramma kleine kernen 1986-1990. De leefbaarheid in de kleine kernen wordt enerzijds bevorderd door versterking van de lokale samenleving en het voorzieningenniveau. Anderzijds wordt, in relatie tot de sociaal-ruimtelijke ontwikkelingen in het landelijk gebied, het vergroten van de bereikbaarheid en het stimuleren van bedrijvigheid nagestreefd.

De provincie Groningen kent twee specifieke fondsen ten behoeve van kleine kernen: het fonds dorps en wijkcentra, om dorpsbesturen bij te staan in de stichting, aankoop of verbouwing van een dorps of wijkcentrum; en het actiefonds kleine kernen, bedoeld voor leefbaarheidsbevorderende projecten in kleine kernen. Daarbij moeten de inwoners de uitvoering van het project van belang vinden voor de leefbaarheid.

**Overijssel:** De provincie streeft ernaar de leefbaarheid van kleine kernen te vergro-

ten. Medewerking wordt verleend bij het tot ontwikkeling brengen of in standhouden van kleinschalige ambachtelijke en/of met de agrarische sector verwante bedrijven rond de kleine kernen. De geleidelijke ontwikkeling van nieuwe kleine kernen wordt tegengegaan. De provincie zal streven naar het instandhouden van tenminste één basisschool in de kleine kernen. Handhaving c.q. verbetering van het openbaar vervoer is voor de leefbaarheid van het platteland van groot belang. De provincie vervult hierin een stimulerende rol.

**Utrecht:** Het college wil in het kader van het vastgestelde streekplan Utrecht, het specifieke karakter van kleine kernen zoveel mogelijk behouden.

**Flevoland:** Het ruimtelijke beleid in de provincie dient in het bijzonder gericht te zijn op de problematiek van de kleine kernen, met name in de Noordoostpolder. Er wordt naar gestreefd om het draagvlak van deze kernen zodanig te maken/houden dat de noodzakelijke voorzieningen gehandhaafd blijven en (weer) tot stand komen.

**Limburg:** Zowel de beschikbaarheid als de aantrekkelijkheid van kleine kernen dient gewaarborgd te worden.

**Drenthe:** Handhaving en verbetering van bestaande voorzieningen is vooral in kleine dorpen moeilijk te verwezenlijken met alleen planologische middelen. Daarom dienen er ondersteunende en aanvullende stimulansen van de provincie uit te gaan. De nota "Kleine dorpen in Drenthe" is hierbij een uitgangspunt. In het kader van het ISP actiefonds kleine kernen was het in ieder geval tot 1986 mogelijk maatregelen gericht op bevordering en behoud van de leefbaarheid in kleine kernen gefinancierd te krijgen. Deze maatregel is bestemd voor de bevolking van kleine kernen.

**Noord-Holland:** De provincie voert een actief kleine kernen beleid, gericht op het verbeteren van woon- en leefklimaat. Indien dit klimaat verslechtert, beraadt de provincie zich over het behoud van voor de gemeenschap essentiële voorzieningen. Woningbouw is niet het primaire instrument om dat te bereiken.

Het streekplan heeft de functie om in een bepaalde regio uit te maken, welke de hoofddorpen, soksokernen en overige kernen zijn. Voorzieningen dienen bij voorkeur in de hoofddorpen geconcentreerd te worden. Effecten op de leefbaarheid van de andere kernen van deze concentratie dienen het liefst van onderop zichtbaar gemaakt te worden.

**Noord-Brabant:** Geen aparte beleidstitel in het collegeprogramma.

**Zuid-Holland:** Om verdere aantasting van het buitengebied tot staan te brengen zal woningbouw in de kleinere kernen in principe beperkt worden tot de aaneengesloten bebouwing van de kern. De opvang kernen zouden daarom een groot deel van de bevolkingsgroei uit de regio moeten opvangen. Bij vervangende nieuwbouw in de kleine kernen zal de beschikbaarheid van voldoende goedkope woningen worden bevorderd.

**Friesland:** Handhaving en bescherming van kleine kernen is hoofduitgangspunt voor het ruimtelijk beleid. Verder bevordert de provincie de versterking van de economische structuur van kleine kernen, bijvoorbeeld door kleinschalige werkgelegenheidsprojecten. De aanwezigheid van voldoende openbaar onderwijs is essentieel voor de leefbaarheid van kleine kernen.

Prioriteit voor de bereikbaarheid van het platteland door tenminste handhaving van bestaande voorzieningen en waar nodig uitbreiding van voorzieningen zoals de belbus, is geboden.

Het door de provincie vastgestelde sectorbeleid kleine kernen heeft tot doel de neergaande spiraal in de ontwikkeling van kleine kernen te doorbreken d.m.v.

- het op gang brengen van de dorpsvernieuwing;
- het ondersteunen van voorzieningen die dreigen te verdwijnen, zoals de schoolbus, de winkel en het postagentschap;
- het ondersteunen van kleinschalige werkgelegenheid;
- het uitbouwen van recreatieve voorzieningen in de woonomgeving, waaronder veelal het gemeenschapshuis;
- en het bevorderen en mogelijk maken van zelfwerkzaamheid;

**Gelderland:** Voor de leefbaarheid van kleine kernen is het van wezenlijk belang dat de verzorgingssituatie van de bewoners zoveel mogelijk gehandhaafd blijft. Dit is niet (meer) door het toelaten van groei te verwezenlijken. Daarom dienen andere ondersteunende maatregelen met betrekking tot verenigingsleven en voorzieningen te worden gestimuleerd. ■

## Onderwijsvoorzieningen en leefbaarheid van kleine kernen

De laatste maanden trekt de dreigende opheffing van basisscholen in kleine kernen weer de nodige aandacht. In 85/86 is dat met scholen voor Voorgezet Onderwijs het geval geweest. Deze ontwikkelingen zijn het gevolg van belangrijke wijzigingen in het onderwijsbeleid. De voornaamste zijn deregulering en schaalvergroting. De achtergrond hiervan is gelegen in het bezuinigingsbeleid waarin het onderwijs volop meedeelt. Als gevolg daarvan zijn of worden in vrijwel alle onderwijssectoren herstructureringsoperaties uitgevoerd.

Het hoeft geen betoog dat met dit beleid het voortbestaan van voorzieningen voor basis en voortgezet onderwijs in kleine kernen onder druk komt te staan. Het is een feit dat leerlingen in een kleine school voor de onderwijsbegroting duurder zijn dan die grote scholen. Eveneens op grond van datzelfde beleid staat ook de vestiging van nieuwe onderwijsvoorzieningen in plattelandsgedebieden onder druk. Daarbij moet gedacht worden aan vormen van volwasseneneducatie, zoals de basiseducatie. Door het geschetste beleid komen twee belangrijke zaken in het gedrang:

- de bereikbaarheid en de verscheidenheid van onderwijsvoorzieningen op het platteland die noodzakelijk is i.v.m. gelijke kans op onderwijs voor iedereen;
- de leefbaarheid van kleine kernen die in belangrijke mate medebepaald wordt door de aanwezigheid van (een) onderwijsvoorziening(en).

In het vervolg van dit artikel ga ik eerst in op het spreidingsbeleid t.a.v. onderwijsvoorzieningen. Vervolgens komt de betekenis van onderwijsvoorzieningen voor de leefbaarheid aan de orde. Tenslotte worden enkele mogelijkheden van de Provincie ter versterking van de positie van onderwijsvoorzieningen in kleine kernen aangegeven.

### Spreiding van onderwijsvoorzieningen

#### Basisscholen

De spreiding van basisscholen wordt bepaald door de stichtings en opheffingsnormen die in de Wet op het Basisonderwijs (WBO) zijn neergelegd. Die normen bevatten het benodigde aantal leerlingen en dat is weer afhankelijk van gemeentegrootte. Na de invoering van basisonderwijs in augustus 1985 wordt augustus 1988 het eerste moment waarop de basisscholen opnieuw



beoordeeld worden ten opzichte van de normen in de de WBO. Scholen die gedurende drie achtereenvolgende jaren niet aan de normen voldoen, kunnen een verzoek indienen om voor de wettelijk vastgelegde ontheffingsmogelijkheid in aanmerking komen.

Momenteel spitst de discussie en beleidsvorming zich toe op regulering van het ontheffingsbeleid. In het regeerakkoord is vastgelegd dat het ontheffingsbeleid "ge-objectiveerd" moet worden.

De staatssecretaris heeft in mei 1987 aan de Tweede Kamer "objectieve" normen voorgesteld in haar notitie "Instandhoudingsbeleid 1988". De daarin vervatte voorstellen zouden er samengevat toe leiden dat plattelandspovincies onevenredig getroffen worden. De gevolgen voor Friesland, Groningen en Drenthe illustreren dat.

In deze provincies zouden ongeveer 120 basisscholen opgeheven moeten worden. Dit betekent:

- bijna 10% van het basisscholenbestand in die provincies;
- maar liefst 35% van de landelijke taakstelling tot sluiting van 350 scholen;
- een drastische ingreep in het openbaar onderwijs dat 70% van de 120 op te heffen scholen uitmaakt.

Een dergelijke kaalslag in plattelandsgedebieden vond ook de Kamer te gortig. Ten behoeve van deze gebieden zijn de instandhoudingsnormen danig bijgesteld. De normen houden nu zodanig rekening met de soms geringe afstanden tussen kleine kernen, dat op grond daarvan amper scholen hoeven te verdwijnen.

Aanvullend op de wettelijke instandhoudingsnormen gaan er nog eens een reeks lagere normen gelden voor ontheffingsverzoeken. Aan deze lagere normen moet de school voldoen in het laatste van de drie jaren dat de school onder de wettelijke norm zit.

#### **Voorgezet onderwijs**

In het voortgezet onderwijs gelden per soort verschillende normen. De opheffing is afhankelijk van het aantal leerlingen in bepaalde leerjaren. Wanneer gedurende drie schooljaren daaraan niet voldaan wordt, volgt opheffing tenzij de minister uitstel verleent. Voor het platteland zijn vooral de normen van MAVO en LBO-scholen van belang omdat deze in de kleine kernen voorkomen. Voor de MAVO's in gemeenten met minder dan 50.000 inwoners geldt een norm van 16 leerlingen in het tweede en derde leerjaar. Voor de LBO-scholen geldt voor elke afdeling een norm van 12 leerlingen in het tweede en de hogere leerjaren.

In 1985 is bij de Tweede Kamer een wetsontwerp ingediend met het doel de opheffingsnormen van scholen voor voortgezet

onderwijs te verhogen tot 60 leerlingen per leerjaar. Dit wetsontwerp is inmiddels weer ingetrokken. Het zou sluiting van 56% van de VO-scholen op het platteland hebben betekend. Bovendien kon aangetoond worden dat kleine scholen voor VO op grond van een norm van 25 à 30 leerlingen per leerjaar volwaardig kunnen functioneren. Bovendien staan grote veranderingen in de eerste fase VO voor de deur, nl. de invoering van basisvorming. Daarmee wordt beoogd eenzelfde onderwijsaanbod (gedurende 3 jaar en op twee niveaus) voor alle leerlingen te creëren. Hoe de spreiding van basisvorming op het platteland zal uitpakken is nog niet goed te voorzien. Veel is afhankelijk van het betreffende wetsontwerp dat voor eind 87 is aangekondigd.

#### **Volwasseneneducatie**

Anders dan in het "jeugdonderwijs" bestaan er voor de verschillende vormen van volwasseneducatie geen opheffingsnormen. De bekostiging is afhankelijk van de behoefte ter beoordeling van de minister (dag-onderwijs) en het budget dat de overheid ervoor beschikbaar stelt en op grond van bepaalde criteria over het land verdeelt (basiseducatie en beroepseducatie). De spreiding van volwasseneneducatie op het platteland is afhankelijk van de verdeelingscriteria die gehanteerd worden. Wil het platteland niet achtergesteld worden, dan dient in ieder geval de geringere bevolkingsdichtheid meegewogen te worden. Datris op dit moment alleen gerealiseerd in de bekostiging van de basiseducatie.

#### **Onderwijsvoorzieningen en leefbaarheid**

##### **Sociaal-ecomische functie**

Hierboven is al vermeld wat de gevolgen van herstructureringsoperaties voor de spreiding van scholen zouden kunnen zijn. In dat geval zou de term ontscholing op zijn plaats zijn. In Friesland zouden maar liefst 26 dorpen de enige/laatste school zijn kwijtgeraakt. In meer dan 25 dorpen en iets grotere kernen zou het voortgezet onderwijs verdwijnen. Een dergelijke ontscholing zou ernstige gevolgen hebben voor de leefbaarheid van het platteland. De leefbaarheid wordt voornamelijk bepaald door het woon, werk en leefklimaat. De aanwezigheid van diverse voorzieningen speelt daarin een belangrijke rol. Het voorzieningenpatroon zoals dat in stedelijke gebieden bestaat, is op het platteland niet of minimaal en/of op grote(re) afstand aanwezig. De bereikbaarheid van wel aanwezige voorzieningen m.b.v. openbaar vervoer ligt naar verhouding op hetzelfde (lage) niveau. Het opheffen van een voorziening betekent dat de bewoners zich naar verhouding buitengewone inspanningen

moeten getroosten om van vervangende voorzieningen elders gebruik te maken. Dat heeft uiteraard consequenties voor de financiën van betrokkenen. Belangrijker is de schade voor de leefbaarheid van de gemeenschap en het welzijn van betrokkenen. Deze kosten zijn moeilijk in harde cijfers uit te drukken in tegenstelling tot de baten van de opheffing van een school voor de begroting van O&W. Het is een feit dat opheffing of fusie van scholen in ieder geval op termijn voor het Rijk kostenbesparend is. Op lokaal niveau staan daar echter kosten tegenover:

- minder gunstig vestigingsklimaat voor gezinnen met jonge kinderen;
- eventuele consequente voorzieningen m.b.t. welzijn;
- de kosten van vervoer naar een vervangende school;
- verkeerskundige aanpassing i.v.m. een veilige weg naar school;
- vermindering van werkgelegenheid in het regionale onderwijs;
- onrendabele leegstand van het schoolgebouw na twee jaar;
- in veel gevallen verbouwing van de vervangende school.

Er treedt een verschuiving in kosten op het van Rijk naar de gemeente en de betrokken bewoners. De flankerende (fusiebevorderende) maatregelen van het Rijk zijn tijdelijk en lopen af. De bestaande problematiek van kleine kernen wordt verscherpt. Het draagvlak voor de overige voorzieningen neemt opnieuw af. Maar daar blijft het niet bij.

#### **Sociaal-culturele functie**

Het opheffen van de enige/laatste school in kleine kernen heeft ook ingrijpende gevolgen voor het sociaal-culturele leven. Een school betekent voor een kern meer dan enkel een onderwijsinstituut.

De bewoners van kleine kernen zijn in het algemeen zeer gehecht aan hun kern en vormen een relatief hechte gemeenschap. Enerzijds is dat noodzakelijk om een zo groot mogelijk draagvlak voor de aanwezige voorzieningen in stand te houden. In dat verband worden bewoners bijv. geacht hun boodschappen bij de plaatselijke winkel te doen als die nog aanwezig is en hun kinderen naar de plaatselijke school te sturen. Anderzijds voorziet de hechte gemeenschap in een behoefte aan het soort lokaal leven dat de bewoners wensen. Daaruit vloeit ook de behoefte voort om zich als lokale sociale eenheid te onderscheiden van andere kernen. Beide aspecten van kleine kernen zijn nauw met elkaar verbonden. De plaatselijke voorzieningen verschaffen niet alleen producten en diensten, maar vervullen tegelijkertijd andere functies in het sociale leven. Het samen streven naar behoud en/of verbetering van de voorzie-

ningen werken versterkend op de gemeenschapsbanden. De gezamenlijke identiteit van bewoners in een kleine kern is daardoor vaak sterk verbonden aan bepaalde voorzieningen. Een onderwijsvoorziening is daar een schoolvoorbeeld van. Het gezegde "een dorp zonder school is een gehucht" illustreert dat.

Vooraf kleine basisscholen, zeker wanneer zij de laatste zijn van een kern, hebben meerdere functies voor de gemeenschap waar zij in staan.

De school heeft altijd al een ontmoetingsfunctie gehad in de gemeenschap. Deze is onder invloed van basisonderwijs versterkt en uitgebreid, onder meer vanwege een toegenomen betrokkenheid van ouders en ook anderen bij het leerproces.

De activiteiten van de school en de onderwijsgevenden vormen een stimulans voor gemeenschapsactiviteiten in de kern. Het schoolhoofd blijkt een motorfunctie te vervullen in de gemeenschap. De school heeft vanwege initiatieven die daar worden genomen en/of de ondersteuning die wordt gegeven aan andere activiteiten een centrale, opbouwende functie. De school en de daar aanwezige faciliteiten (menselijk en materieel) bieden een onderkomen en/of ondersteuning ten behoeve van het sociaal culturele leven.

De school heeft een belangrijke symboolfunctie voor de kern en zijn bewoners. De school staat voor een volwaardige gemeenschap en een gemeenschap met toekomst. Een basisschool vervult materieel en qua beleving een belangrijke sociaal-culturele functie. Voor VO-scholen zijn deze functies in vaak iets andere vorm en op iets ander niveau evenzeer aanwezig.

#### **Beleidsmogelijkheden van de lagere overheid**

In het voorgaande is de betekenis van onderwijsvoorzieningen voor de leefbaarheid van kleine kernen aangestipt. Het instandhouden van die voorzieningen wordt bedreigd door voorstellen tot verhoging van opheffingsnormen en/of een stringenter ontheffingsbeleid. Gelet op de verantwoordelijkheden van de lagere overheden voor de leefbaarheid in kleine kernen bestaat er voor hen alle aanleiding voor een ondersteunend beleid. Het is zinvol om daarbij onderscheid te maken in een algemeen beleid en specifiek beleid t.a.v. onderwijsvoorzieningen.

Het is duidelijk dat er een samenhangende aanpak nodig is ter bevordering van het woon, leef en werkklimaat in de kleine kernen. Provincies kunnen dat in Streekplannen formuleren en bijv. via ondersteuningsprojecten ten uitvoer brengen. Voor de levenskansen van onderwijsvoorzieningen is essentieel dat m.b.v. diverse maatregelen



het bevolkingsdraagvlak versterkt wordt. Daarbij gaat het vooral om het scheppen van voldoende voorwaarden voor het behoud en de vestiging van gezinnen met jonge kinderen.

Er zijn echter ook beleidsmogelijkheden die meer specifiek en direct op onderwijsvoorzieningen gericht zijn. De provincies en gemeenten kunnen hun invloed laten gelden bij de totstandkoming van onderwijswetgeving en bekostigingsregels om in het algemeen op het platteland een zo goed mogelijke spreiding van onderwijsvoorzieningen te waarborgen. Een tweede mogelijkheid ligt in de verantwoordelijkheid die lagere overheden hebben voor de positie van het openbaar onderwijs. In de Grondwet is bepaald dat de overheid dient te voorzien in voldoende gelegenheid tot het volgen van openbaar onderwijs in een genoegzaam aantal scholen. In de wetgeving voor het basis en voortgezet onderwijs wordt deze verantwoordelijkheid in eerste instantie bij de gemeente en provincie gelegd. In het basisonderwijs dient de gemeente over ontheffing/instandhouding te besluiten en krijgt de provincie de bevoegdheid die besluiten te toetsen. Daar komt de Rijksoverheid niet aan te pas. In uitzonderlijke gevallen kan het Rijk besluiten van de provincie ter vernietiging aan de Kroon voordragen. Zodra de lagere overheden tot instandhouding besluiten en dat besluit niet ter vernietiging wordt voorgedragen, is het Rijk verplicht de openbare school te bekostigen. Op grond daarvan kunnen gemeenten en provincies dus een positief beleid voeren voor kleine kernen. Indirect heeft een dergelijk beleid ook positieve gevolgen voor kleine basisscholen. In het regeerakkoord is opgenomen dat openbaar en bijzonder onderwijs zoveel mogelijk gelijk behandeld dienen te worden. De instandhouding van bijzondere scholen ligt in handen van de minister en die kan op grond van "zoveel mogelijk gelijke behandeling" niet te ver afwijken van het beleid van de lagere overheden. Voor het basisonderwijs bestaat nog een derde specifieke beleidsmogelijkheid voor grotere gemeenten met plattelandsgebieden.

In de WPO is in de opheffingsartikelen de mogelijkheid geregeld voor erkenning van een "deel van de gemeente". Die erkenning vindt plaats indien een gebied van een gemeente minder dan 25.000 inwoners telt en naar de hoofdkern over een afstand van tenminste 3 kilometer aaneengesloten bebouwing ontbreekt. Het gevolg is dan dat de normen van de categorie gemeente tot 25.000 gaan gelden.

In het voortgezet onderwijs is de verantwoordelijkheid van de Provincie en gemeenten beperkter. De gemeente is primair verantwoordelijk voor het streven naar stichting en instandhouding van deze scho-

len. De provinciale taak beperkt zich tot het zo nodig stimuleren van gemeenten en adviseren van de minister die beslist.

Besluiten van de lagere overheden leiden bij het VO dus niet automatisch tot bekostiging en kan er alleen invloed uitgeoefend worden.

In het belang van de leefbaarheid van kleine kernen is het dus zaak dat de lagere overheden deze beleidsmogelijkheden optimaal benutten.

*S. Simonsma, Provinciale Onderwijsraad,  
Doelestraat 8, 8911 DX Leeuwarden, tel.  
05815-2455.* ■

## Provincie en Wet gemeenschappelijke regelingen

De bestuurlijke indeling van Nederland in rijk, provincies en gemeenten wordt aangevuld met wat wordt genoemd "intergemeentelijke samenwerking". De Wet Gemeenschappelijke Regelingen (WGR) is bedoeld om deze vorm van samenwerking bestuursrechtelijk in goede banen te leiden.

In de WGR is een belangrijke rol weggelegd voor de provinciale besturen. Zij zullen in de toekomst een belangrijke bemoeienis krijgen t.a.v. de samenwerking tussen gemeenten. Vandaar dat aandacht voor de nieuwe WGR zeker op zijn plaats is. Maar er is een tweede reden. Het is nl. niet uitgesloten dat de WGR voor toekomstige wetgeving op het gebied van volwasseneneducatie, onderwijs, welzijn, milieu en andere beleidsvelden een belangrijke oriënterende functie zal hebben. De indeling van de provincies in samenwerkingsregio's kan ook voor andere wetgeving gaan gelden.

### Achtergronden nieuwe WGR

Bestuurlijk geïnteresseerde lezers kunnen zich de discussies over een andere provinciale indeling uit de jaren zeventig en begin tachtig nog wel herinneren. Deze discussie maakte deel uit van wat werd genoemd "het denken over de reorganisatie van het binnenlands bestuur". Met name op het niveau van gemeenten, provincie en regionaal niveau, schoot het binnenlands bestuur te kort. Er werd zelfs gesproken over een "regionaal gat". Tevens was er bezorgdheid over een sluipende centralisering.

In een vroeg stadium van de discussie werd de oplossing gezien in gewestvorming. In feite een vierde bestuurslaag. De afkeer van een vierde bestuurslaag was bij bestuurskundigen en bestuurders echter groot en de plannen voor gewestvorming verdwenen dan ook.

Vervolgens werd gedacht aan een groter aantal provincies met vergaande bevoegdheden. Op deze wijze wilde men het regionale en provinciale bestuur in elkaar schuiven. Uiteindelijk is Nederland 1 provincie rijker geworden (Flevoland) en is de geboorte van andere nieuwe provincies niet doorgeslagen. Van een vergaande decentralisatie van bevoegdheden naar provincie is ook geen sprake.

De discussie had dus nog niet veel concrete resultaten opgeleverd. Inmiddels was men bij met ministerie van Binnenlandse

Zaken bezig met de voorbereiding van een nieuwe WGR. En zodra de plannen voor een ander vorm van provinciaal bestuur van de baan waren werd de nieuwe WGR meer en meer gezien als een van de belangrijkste hulpmiddelen ter oplossing van de regionale problematiek.

### Doel en inhoud WGR

De regionale problematiek is ontstaan doordat, door toenemende technische en maatschappelijke schaalvergroting, de gemeenten veel van haar taken niet meer zelfstandig konden behartigen (milieu, verkeer, gezondheidszorg, recreatie). Om aan deze ontwikkelingen het hoofd te bieden waren twee alternatieven denkbaar:

- Gemeenten dragen taken die zij niet meer kunnen behartigen over aan de provincie. Hiermee wordt in feite een groter "bestuurlijke sprong" gemaakt.
- Gemeenten gaan op een aantal terreinen met elkaar samenwerken en leggen deze samenwerking formeel vast.

De oude WGR maakte het mogelijk dat voor het tweede alternatief gekozen kon worden. Per sector en/of beleidsterrein was het mogelijk met steeds verschillende partners samen te werken middels een gemeenschappelijke regeling. Een bonte lappendeken van allerlei regelingen, met steeds verschillende betrokkenen ontstond hierdoor. Dit kwam de duidelijkheid van het openbaar bestuur niet ten goede. De nieuwe WGR moest nu een beter kader scheppen om te komen tot een inzichtelijk patroon van samenwerkingsrelaties. Tevens moest de aanpak van de regionale problematiek van onderop gestimuleerd worden. In dit kader zijn belangrijke aspecten van de nieuwe WGR:

- bundeling en integratie van gemeenschappelijke regelingen;
- versterking van de rol van de provincie bij samenwerking tussen gemeenten.

Provinciale Staten dienen hun provincie in overleg met de gemeenten in te delen in samenwerkingsgebieden. In beginsel dienen gemeenten binnen het samenwerkingsgebied met elkaar samen te werken en niet met gemeenten daarbuiten. Slechts indien de aard van de problematiek (bijv. recreatie) of de schaal van de problematiek het noodzaakt is afwijking van een samenwerkingsgebied mogelijk. Op deze wijze moet bundeling en integratie tot stand komen.

Provinciale Staten zullen tevens aan gemeenschappelijke regelingen hun goedkeuring dienen te verlenen en zullen bevorderen dat bestaande regelingen worden aangepast aan de samenwerkingsgebieden. Ze bevordert ook de integratie van re-



gelingen en de provincie heeft in bepaalde gevallen de bevoegdheid een gemeenschappelijke regeling op te leggen.

## Invoering nieuwe WGR

Een vitaal onderdeel van de invoering van de nieuwe wet, de indeling in samenwerkingsgebieden, kwam bij de provincie te liggen. Inmiddels is deze fase afgerond. Analyse van het tot stand komen van indelingen van de eigen provincies leert dat daarbij een aantal belangrijke uitgangspunten, criteria zijn gehanteerd, zoals:

- bestaande vormen van samenwerking tussen gemeenten;
- bestaande maatschappelijke samenhangen;
- een minimale omvang en draagvlak van een regio;
- onderlinge samenhang tussen regio's;
- de visie van betrokken gemeenten.

De concrete uitwerking van deze criteria leverde echter wel een aantal problemen en conflictpunten op zoals:

- de indeling van gemeenten rondom de grote gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht in een samenwerkingsgebied;
- indeling van gemeenten uit verschillende provincies in een samenwerkingsgebied, de zgn. provincie overschrijdende samenwerking;
- verschil in visie over omvang/draagvlak van een samenwerkingsgebied.

Ter verduidelijk van het laatste punt het volgende: provinciale besturen zien in zijn algemeenheid de samenwerking tussen gemeenten als een vorm van verlengd lokaal bestuur. Taken van een samenwerkingsgebied zouden beperkt moeten blijven tot uitvoerende taken. Een aantal gemeenten wilden echter ook meer planningstraken in onderlinge samenwerking naar zich toetrekken. Een discussie over wie het "regionale gat" moest opvullen lag achter de vraag naar omvang en draagvlak van samenwerkingsgebieden.

## Mogelijkheden nieuwe WGR

Uit een inventarisatie naar mogelijkheden voor bundeling en integratie van gemeenschappelijke regelingen door een commissie van het VNG blijkt dat de meeste mogelijkheden liggen op het terrein van de volwasseneneducatie, de woonwagenschappen, de brandweer, volksgezondheid en het milieu. In mindere mate geldt dit voor welzijn en kunstzinnige vorming. Moeilijker ligt het voor de terreinen automatisering, sociale werkvoorziening, toetsingscommissies en volkshuisvesting.

Uit een recent rapport van de WGR blijkt dat de WGR op dit moment nog maar in beperkte mate fungeert als oriëntatie voor sectorale wetgeving. Daarentegen heeft ze wel een rol gespeeld bij de indeling van de provincies in gezondheidsregio's.

*Chris Veldhuysen, Platform Opbouwwerk ■*

## De provincie en de regionale omroep

Aandacht voor de regionale omroep in dit themanummer van M.O. over de provincie komt voort uit een tweetal overwegingen. Ten eerste zullen provinciale besturen in de nabije toekomst een belangrijke bemoeienis krijgen m.b.t. de financiering van de regionale omroep en de aanvraag van zendtijd door de regionale omroep. Een tweede overweging is dat de regionale omroep een bruikbaar en nuttig medium kan zijn voor bewonersorganisaties voor informatieverspreiding naar de achterban. Tezamen met het gebruik van andere media kunnen bewonersorganisaties tevens werken aan beïnvloeding van de publieke opinie en de politiek. Dit is gebleken uit een onlangs door het Platform Opbouwwerk afgesloten onderzoek naar de regionale omroep en bewonersorganisaties.

### Wetgeving en overheidsbeleid

De positie van de regionale omroep is tot de invoering van de Mediawet geregeld in art. 47 van de Omroepwet. Regionale zendtijd wordt toegewezen door de minister van WVC aan de NOS of aan zelfstandige omroepinstellingen. In de praktijk functioneren twee typen van regionale omroep, de 47-A omroep, die onder verantwoordelijkheid en beheer van de NOS staan en de 47-B omroep, zelfstandige omroepinstellingen die geen verantwoordelijkheid t.o.v. de NOS kennen.

Binnen de kaders van de Omroepwet is het beleid van het ministerie van WVC t.a.v. massamedia in het algemeen erop gericht bij te dragen aan mogelijkheden tot optimale verscheidenheid in de massamedia. In dit licht wordt de regionale omroep gezien als zowel een aanvulling op de landelijke omroep als een aanvulling op de bestaande (regionale) vormen van massamedia.

Onder de huidige minister van WVC is nu een nieuwe wet tot stand gekomen met betrekking tot regelgeving t.a.v. de verzorging van radio en televisieprogramma's, de zgn. Mediawet. Deze wet is inmiddels door beide Kamers, zij het met enige wijzigingen aangenomen.

T.a.v. de Mediawet zijn met name de discussies rond de commercialisering (of niet) van het Nederlands Omroepbestel in het nieuws geweest. Echter voor de regionale omroep stonden heel wat andere belangen op het spel. De belangrijkste ontwikkelingen die door de Mediawet in gang zijn gezet zijn:

- Het onderscheid tussen de 47-A omroepen en de 47-B omroepen zal verdwijnen. Met ingang van 1 januari 1988 die-

nen alle regionale omroepinstellingen zelfstandig te zijn.

- Er komt een commissariaat voor de Media, die in de plaats van de minister van WVC zendtijd zal toewijzen aan o.a. regionale omroepen.
- Het commissariaat voor de Media zal pas dan tot toewijzing van zendtijd overgaan als de Provinciale Staten een positief oordeel heeft gegeven over o.a. de representativiteit van de omroepinstelling die zendtijd heeft aangevraagd.
- Representativiteit houdt volgens de wet in ieder geval in dat het orgaan dat het programmabeleid bepaalt, representatief van samenstelling is, d.w.z. dat de voor de provincie belangrijkste organisaties op cultureel, godsdienstig, geestelijk en maatschappelijk terrein erin vertegenwoordigd zijn.
- De financiering van de regionale omroep zal hoofdzakelijk provinciaal dienen plaats te vinden. Daarvoor is het provinciaal bestuur gemachtigd een opslag op de omroepbijdrage te heffen van maximaal f 10, voor de A-betalers (radio + televisie) en maximaal f 3, voor de B-betalers (alleen radio). Financiering middels regionale Sterreclame wordt uitgesloten.

### Provincies over regionale omroep

De Stichting Federatie Roos, het overkoepelend orgaan van de regionale omroep, heeft enige tijd geleden de standpunten van de provinciale besturen t.a.v. de regionale omroep geïnventariseerd. Alle provinciale besturen zagen een eigen regionale omroep als een nuttige en zinvolle voorziening, maar financiering ervan zou bij voorkeur uit de huidige landelijke omroepbijdrage dienen te geschieden. Dit omdat de afstand tussen provinciaal bestuur en regionale omroep zo groot mogelijk moet zijn om de redactionele onafhankelijkheid niet onder druk te zetten. De minister achtte de afstand tussen provincies en omroepinstellingen voldoende gewaarborgd doordat provinciale staten niet verantwoordelijk zijn voor de toewijzing van zendtijd en programma en personeelsbeleid. T.a.v. de vaststelling van de representativiteit heeft zij slechts een adviserende taak.

In de collegeprogramma's van de verschillende provincies van dit jaar worden zo nu en dan een klein aantal regels gewijd aan de regionale omroep.

De provincie Friesland wenst de financiering nog steeds uit de landelijke omroepbijdrage te laten geschieden. Drenthe en Limburg zullen plannen m.b.t. regionale televisie ondersteunen. Limburg ondersteunt tevens initiatieven die leiden tot een nieuwe regionale omroepinstelling, die de ou-



de bestaande regionale omroep (de ROZ) moet overnemen. De provincie Zeeland zal aan eventuele initiatieven om tot een regionale omroepinstelling te komen, medewerking verlenen. Zuid-Holland bevordert het functioneren van twee regionale omroepinstellingen (Radio Rijnmond en Radio West). Onlangs heeft in een der landelijke kranten een bericht gestaan dat de provincie Groningen in de toekomst zal streven naar invoering van een regionale Sterreclame.

Het moge duidelijk zijn dat de provinciale besturen niet allemaal even gelukkig zijn met de Mediawet, m.b.t. de regionale omroep.

### Enige conclusies uit het onderzoek

Iets minder dan de helft (46%) van de geëncquêteerde bewonersorganisaties maakt gebruik van het medium regionale omroep (gemiddeld 23 keer per jaar). Dit gebeurt vooral door het sturen van een persbericht. Ook wordt men zelfstandig door de omroep benaderd.

Geschreven media worden echter veelvuldiger gebruikt dan lokale omroep en/of regionale omroepvoorzieningen. Gecombineerd gebruik komt echter ook regelmatig voor.

Het gebruik van regionale omroep wordt in de meeste van de gevallen als positief ervaren. Maar er worden ook kritische kanttekeningen gemaakt. Men denkt in de meeste gevallen door gebruik van regionale omroep meer mensen te bereiken en men heeft daar ook aanwijzingen voor. Het gebruik van regionale omroep en het effect daarvan kunnen worden gestimuleerd door:

- Gecombineerd en gelijktijdig gebruik van meerdere mediavormen wanneer men iets onder de aandacht wil brengen dat uitstijgt boven het niveau waarop men dagelijks werkzaam is.
- Actief en veelvuldig toegang tot het medium te vragen door regelmatig persberichten door te sturen/te bellen en persoonlijke contacten te onderhouden met een journalist/correspondent.
- Inspelen op het programmabeleid van de regionale omroep. Weet hebben van wat voor programma's er zijn, waar men veel aandacht aan besteedt en in welke vorm en wie de programmamakers zijn.

Chris Veldhuysen, Platform  
Opbouwwerk. ■

## Sociale innovatie in Drenthe (1924-1972), een recensie

Een instituutsbiografie is voor het instituut zelf, in casu Opbouw Drenthe een unieke gebeurtenis, zowel in positieve als in negatieve zin. Wie zichzelf in de historische spiegel terugziet, moet niet verbaasd zijn, dat de biografie een aantal trekken en eigenaardigheden laat zien, die betrokkenen niet altijd herkennen.

Het nogal in mineur eindigende verhaal over de periode 1951-1972 lijkt de beeldvorming over Opbouw Drenthe te domineren en staat in tegenstelling tot het feit, dat Opbouw Drenthe nu die periode meer beschouwt als een lastige passage. Enerzijds werd er toen van een oude machtspositie afscheid genomen, maar ook werden elementen aangemaakt, die vorm en inhoud voor de volgende decennia (jaren 70 en 80) zouden bepalen. Dat laatste komt in het proefschrift niet meer aan de orde. Het behoorde strikt genomen ook niet tot de bestudeerde periode, maar het gevolg is geweest dat een aantal, achteraf toch als positief te waarden principes en handelingen niet beoordeeld zijn op hun functionaliteit voor het voortbestaan van het instituut. Immers, de idealen en vanzelfsprekendheden van begin 70-er jaren waren 10 jaar later niet meer te hanteren en werden als contra-argument gebruikt (of misbruikt) tegen welzijnswerk in het algemeen en opbouwwerk in het bijzonder.

Het is niet mijn bedoeling de biografie door te trekken tot de huidige situatie. Evenmin om het beeld, dat Broekman van het instituut oproept, te corrigeren. Als geschiedschrijving is het werk van Broekman zeer geslaagd en het huidige Opbouw Drenthe heeft het werk van Broekman vele jaren met belangstelling gevolgd en naar vermogen gesteund. En ondanks een aantal verschillen in benadering met betrekking tot de achterliggende theorieën staan er verhelderende, maar ook tot nadenken stemmende analyses in het werkstuk. Opbouw Drenthe anno 1987 zal de lessen uit het verleden ernstig nemen.

Dan een paar historische opmerkingen over:

- het gebruik van het begrip "innovatie";
- de vanzelfsprekende wijze, waarop het begrip "opbouwwerk" een centrale plaats heeft in het theoretische model;
- de vraag of het gebruik van een aantal begrippen uit de organisatie-theorie geslaagd is.

Om met het laatste te beginnen:

In het betreffende hoofdstuk staan beharzenswaardige zaken, maar ze waren ook mogelijk geweest los van het verhaal over de geschiedenis van Opbouw Drenthe. De organisatorische recepten zijn niet onbruikbaar, maar lijken niet ontleend te worden aan een overtuigende visie.

Van meer betekenis is de vraag, wat Broekman met het begrip "innovatie" heeft gedaan. Deze titel wekt de verwachting, dat de schrijver een nieuw begrippenkader op de historische beschrijving heeft gelegd. "Sociale innovatie" suggereert een samenhang met technologische, economische, onderwijskundige en religieuze veranderingen, waarbij een instituut als Opbouw Drenthe een hoofdfunctie vervult als transporteur van ideeën.

Kernvraag wordt dan, of en wat Opbouw Drenthe aan die innovatie heeft bijgedragen. Het antwoord op die vraag komt er niet uit, omdat Broekman het begrip "innovatie" al snel weer laat schieten en overstapt op de begrippen uit de opbouwwerktheorie.

Van sociale innovatie blijft een notie als "sociale verandering" over, maar dat begrip speelt verder geen centrale rol.

Daarmede komt naar mijn mening de belangrijkste vraag en ook het meest saillante verschil van inzicht naar voren.

Broekman heeft de geschiedenis van Opbouw Drenthe zorgvuldig, met veel inlevingsvermogen en met begrip voor de hoofdrolspelers geschreven. Maar het tamelijk enge, in feite gedateerde begrippenkader met betrekking tot "opbouwwerk" past niet goed. Het begrip "opbouwwerk" is pas later uitgevonden.

De schrijver heeft het probleem wel gesignaleerd, met als gevolg een interessant "intermezzo", dat blijkbaar te laat bij de schrijver opkwam, maar in feite een meer centrale plaats in de theoretische onderbouwing had verdiend.

Het was inderdaad niet allemaal opbouwwerk wat Opbouw Drenthe deed. Broekman wijst dat aan het ontbreken van een standaarddefinitie, maar ligt het niet meer voor de hand om te veronderstellen dat Opbouw Drenthe, destijds niet gehinderd door later opgekomen definities, een eigen ruimer arsenaal van middelen hanteerde? En is het vreemd te veronderstellen dat een deel van de "innovatie" door Opbouw Drenthe juist te vinden was in een eigensoortige, voor die periode nieuwe coöperatie tussen overheid en maatschappelijk initiatief?

Tegen die achtergrond is de constatering van Broekman dat Opbouw Drenthe niet in staat was protesten tegen de Overheid te kanaliseren, omdat het zo dicht bij die Overheid stond, weliswaar niet onjuist, maar als verwijt – en zo wordt het ge-

bracht – historisch niet gerechtvaardigd, omdat Opbouw Drenthe daarvoor niet in het leven was geroepen.

De veronderstelling is gerechtvaardigd, dat Opbouw Drenthe ideologisch en in zijn praktische wijze behoort bij de tak "community development" en niet bij de familie van het opbouwwerk. Een van de kenmerkende verschillen is dat "community development" een gebied als geheel benadert, terwijl bij opbouwwerkmethoden het accent ligt op het inhalen van achterstanden van specifieke groepen. Welke benadering men kiest is voor een deel afhankelijk van de problemen, voor een deel van de in een bepaalde periode dominante ideologie en tenslotte van de affiniteit en bekwaamheden van de hoofdrolspelers. Dat Opbouw Drenthe voor de "community development" benadering koos was niet toevallig en heeft Opbouw Drenthe behoed voor een nauwe associatie met bijvoorbeeld de asocialiteitsbestrijding in zijn verschillende gedaanten. Dat Opbouw Drenthe daarmee in de jaren 70, toen het "opbouwwerk" de dominante opvatting werd, in een isolement raakte, was één van de meer negatief ogende gevolgen. En dat Opbouw Drenthe in die jaren niet al te snel de bakens verzette, was niet zo onverstandig als Broekman suggereert. De verzette bakens zouden immers, toen de vloed keerde en de eb inzette, heel veel opbouwwerkinstellingen op de zandbanken laten stranden.

Veel van de instrumenten en idealen uit die periode staan samen met het Memorandum, de Knelpuntennota, de Kaderwet Specifiek Welzijn, de claims van de Kerk en Vakbeweging en de centrale rol van het Opbouwwerk in veranderingsprocessen, in het museum van illusies in de kelder van het Ministerie van WVC. Maar dat is de stof voor een volgende dissertatie.

*drs. G. Walinga, adjunct-directeur van de Stichting Opbouw Drenthe.* ■



## Jo Boer en sociale innovatie in Drenthe, een recensie

In Mededelingen Opbouwwerk van juni j.l. wordt aangekondigd dat de lezers een exemplaar van het proefschrift van Harry Broekman bij de volgende uitgave van M.O. zullen ontvangen. Ik vind dat een groots initiatief van de redactie. Immers het toezenden van een dissertatie aan lezers van een tijdschrift is niet gebruikelijk. Maar het opbouwwerk, waarover de studie van Broekman ook handelt, kan zo'n stimulans zeker in deze tijd goed gebruiken. Vandaar mijn waardering aan het adres van Mededelingen Opbouwwerk.

Mijn tweede compliment geldt uiteraard Harry Broekman zelf. Hij heeft veel tijd en energie besteed om het belangrijkste proefveld wat betreft de praktijk van het opbouwwerk uitvoerig in kaart te brengen, te bestuderen en zijn bevindingen in "Sociale innovatie in Drenthe" vast te leggen. Harry schaaft zich daarmee in de rij van jonge doktoren, die de laatste jaren aandacht hebben besteed aan bepaalde aspecten van het welzijnswerk.

Een belangstelling overigens van de zijde van de sociale wetenschappen, die te meer opmerkelijk is, nu we weten in wat voor situatie dat zelfde werk is komen te verkeren.

Als beleidsambtenaar (de auteur was tot 1983 Directeur-Generaal voor maatschappelijke ontwikkeling) heb ik destijds deze belangstelling van de sociale wetenschappen node gemist. Maar dat is een ander verhaal.

Dat Broekman deze provincie uitkoos om een sociaal innovatieproces van een halve eeuw te analyseren en te beschrijven, is begrijpelijk. Immers de ontwikkelingen in "Us Drenthe" zijn op economisch, maatschappelijk, cultureel en recreatief terrein zo snel gegaan, dat het gewest niet meer tot de achterlijkste provincie van ons land kan worden gerekend.

In "Sociale innovatie in Drenthe" wordt een kaleidoscoop van maatschappelijke en educatieve activiteiten gepresenteerd – zowel voor 1940 – als na de Tweede Wereldoorlog – waardoor grote groepen van de Drentse bevolking in een breed emancipatieproces werden opgenomen. Bekend is daarbij geworden de "Stichting Opbouw Drenthe" – welke van het ontstaan af door de zeer bekwame hand van Mr. Jaap Cramer werd geleid. Hij deed dat tot zijn benoeming tot Commissaris der Koningin in 1951. Cramer ging toen het voorzitterschap van de Stichting Opbouw Drenthe bekleeden.

Zijn taak werd overgenomen door de alom bekende en zeer bekwame Jo Boer. Ik heb

Jo meer dan een kwart eeuw op het maatschappelijk terrein meegemaakt. Helaas maakte een slepende ziekte in 1985 een einde aan het leven van een vrouw waaraan het opbouwwerk in ons land veel verschuldigd is. Het leek mij daarom juist – om bij deze gelegenheid – de rol van Jo Boer in het sociale innovatie proces in Drenthe nog eens onder de aandacht te brengen.

Uiteraard gebeurt dat ook in de studie van Harry Broekman, maar toch niet op een wijze die voldoende recht doet wedervaren aan haar verdiensten. Jo Boer werd in 1930 directrice van een van de buurthuizen in Emmen en volgde Jaap Cramer in 1951 op als directrice van de Stichting. Het werken als vrouw met een sterk agrarisch georiënteerde bevolking en in streken waar bittere armoede heerste, was een opgave – die vaak bovenmenselijk was. Jo Boer heeft dat alles gedaan – met een persoonlijke overgave en inzet – die de bewondering van velen afdwong.

Daarnaast vond zij nog tijd om veel van haar kennis en ervaringen in geschriften vast te leggen. Een van haar bekendste publicaties is die over "Opbouwwerk" (1970). Zij schaaft zich hiermee in de rij van bekende auteurs over dit onderwerp, zoals Murry Ross.

Ik heb geneemd deze grote verdiensten van Jo Boer te moeten vermelden omdat dit naar mijn mening helaas onvoldoende wordt gedaan in de bovengenoemde dissertatie.

Dat is jammer – omdat Jo Boer, ook met de fouten die zoals een ieder gemaakt zal hebben – een van die mensen is, waaraan de bevolking van Drenthe, maar ook het welzijnswerk in het algemeen veel dank verschuldigd is.

*Gradus Hendriks.* ■

