

Vergaderjaar 1998–1999

**26 477**

**Welzijnsnota 1999–2002**

**Nr. 2**

**NOTA**

**INHOUD**

	blz.		blz.
<b>1</b>		<b>2</b>	
<b>Inleiding</b>		4.4	Landelijke infrastructuur
		4.5	Interdepartementale samenwerking
<b>2</b>		<b>3</b>	
<b>Beeld van een samenleving</b>		<b>5</b>	<b>Programma's</b>
2.1	Aanzet	4	5.1
2.2	Ontwikkelingen in perspectief	8	5.2
2.3	Tot slot		5.3
			5.4
<b>3</b>		<b>9</b>	
<b>De ambities van het welzijnsbeleid</b>		9	Professionaliteit en kwaliteit van aanbieders van zorg en welzijn
3.1	Sociale kwaliteit voorop	9	5.5
3.2	Investeren in mensen en sociaal beleid	10	Onderzoek, monitoring en informatievoorziening
3.3	Welzijnsbeleid vult aan en verbindt	11	
3.4	Welzijnsbeleid activeert	12	<b>Annex</b>
3.5	Naar doelstellingen en programma's	1	1
			Verzetsdeelnemers, vervolgd en burger-oorlogsslachtoffers
<b>4</b>		<b>13</b>	2
<b>Programmasturing</b>		13	Uitvoerend werk en steunfunctiewerk onder rijks-verantwoordelijkheid
4.1	Een gezamenlijke sociale agenda	14	3
4.2	Gemeenten als lokaal regisseur	14	Overig
4.3	Provincies en de steunfunctie	14	
			Financieel overzicht Welzijnsnota
			Toelichting

## 1 Inleiding

«Werken aan sociale kwaliteit» is de opdracht aan het welzijnsbeleid voor de komende jaren. Een opdracht die rechtstreeks voortvloeit uit een doel dat het kabinet zich heeft gesteld, namelijk de versterking van de sociale infrastructuur. Daaronder wordt verstaan «het geheel van organisaties, diensten en voorzieningen dat tot doel heeft individuele burgers in hun eigen omgeving de mogelijkheid van maatschappelijke participatie te bieden».

Zoals in het Regeerakkoord 1998 is vastgelegd, vindt die versterking plaats in samenhang met de economische en de ruimtelijk-fysieke infrastructuur. Anders gezegd: de gewenste sociale inrichting van de samenleving prijkt thans breed en hoog op de Haagse politieke agenda. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het grotesteden- en integratiebeleid. Vandaar uit komen krachtige impulsen gericht op de bevordering van de sociale cohesie en de verbetering van de sociale infrastructuur in buurten en wijken. Ook in het nieuwe bestuursakkoord tussen rijk, gemeenten en provincies wordt de sociale infrastructuur gezien als een thema waarbij de betrokkenheid van verschillende bestuurslagen onontbeerlijk is. Een derde voorbeeld is de recent uitgebrachte startnota over de ruimtelijke ordening *De ruimte in Nederland*, waarin de betekenis van sociale en culturele trends voor de toekomstige inrichting van ons land pregnant naar voren komt.

De Welzijnswet 1994 legt het rijk de taak op om tenminste eens per vier jaar verslag te doen van activiteiten op het terrein van het welzijnsbeleid en de hoofdlijnen aan te geven van het welzijnsbeleid in de komende vier jaar. Het verslag is in juni 1998 gepubliceerd als deel A onder de titel «De terugblik». In dit deel B van de welzijnsnota worden de hoofdlijnen van het welzijnsbeleid voor de komende periode geschetst. Uitgangspunt daarbij is de verantwoordelijkheidsverdeling zoals deze in de Welzijnswet 1994 is neergelegd. Gemeenten zijn daarbij verantwoordelijk voor het nagenoeg volledig gedecentraliseerde, uitvoerende werk; de provincies voor de ondersteunende functies. Het rijk is verantwoordelijk voor het beleid inzake de landelijke functie die in de wet is omschreven. Onderdeel daarvan vormt de het zorgdragen voor een landelijke infrastructuur, waaronder landelijke organisaties. In hoofdstuk 4 wordt die bestuurlijke taakverdeling nader uitgewerkt.

De hoofdlijnen van het welzijnsbeleid zijn het resultaat van de confrontatie van politieke ambities en keuzen met de belangrijkste trends en vraagstukken in de samenleving. De nota begint dan ook met een analyse en een blik vooruit. Wat is er bereikt? Waar liggen thans knelpunten? Welke positieve maatschappelijke ontwikkelingen zijn er te verwachten? Welke nieuwe problemen dienen zich naar alle waarschijnlijkheid aan?

Sommige ontwikkelingen hebben het karakter van een brede onderstroom die zich niet laat tegenhouden of omleiden. Dat geldt bijvoorbeeld voor de vergrijzing van de bevolking en voor de oprukkende informatietechnologie. Het doel van het sociale beleid en het welzijnsbeleid is actief anticiperen op ontwikkelingen die de sociale structuur raken, om deze te beïnvloeden. Dat is geen utopie; de afgelopen jaren zijn er successen geboekt met programma's en strategieën gericht op sturing en beheersing van belangrijke sociale vraagstukken.

Vanuit dit perspectief willen wij sociale kwaliteit als maatstaf voor het welzijnsbeleid hanteren. Wij doen daarmee een appèl op andere overheden en maatschappelijke organisaties. Een samenleving als de onze mag zich niet neerleggen bij het feit dat grote groepen mensen alleen maar als toeschouwer aan de zijlijn staan. Of dat er categorieën zijn voor wie zelfs die rol niet is weggelegd. Economische zelfstandigheid, solidariteit, sociale redzaamheid en actieve deelname aan maatschappelijke

lijke processen, dat zijn de belangrijkste indicatoren voor de mate van sociale kwaliteit van de samenleving. Het kabinet sluit aan bij de discussie in Europees verband over «Social Quality», waartoe tijdens het Nederlandse voorzitterschap van de Europese Unie een voorzet is gegeven (Conferentie, juni 1997) en dat ook een rol speelt in de nieuwe strategie voor «sociale cohesie» in het kader van de Raad van Europa. In het derde hoofdstuk van deze nota wordt de inzet voor sociale kwaliteit nader uitgewerkt in vijf centrale thema's. De uitvoering van een beleid waarbij economische, ruimtelijke en sociale doelstellingen in samenhang zijn gebracht, leidt tot grote meerwaarde. Om die meerwaarde te behalen, is coördinatie, afstemming en bundeling van krachten van velen nodig. De sturing van de centrale thema's of programma's komt aan de orde in hoofdstuk 4. Hoofdstuk 5 gaat concreet in op de aard, inhoud en omvang van de programma's. De annex bevat de overige landelijke voorzieningen die op basis van de welzijnswet worden gefinancierd. Deze Welzijnsnota heeft het karakter van een raamnota: ze beschrijft de bijdrage van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aan het welzijnsbeleid dat als een gezamenlijk product van veel verschillende partners vorm moet krijgen. De nota biedt door middel van de programmastructuur ruimte voor een creatieve invulling en aanpak, en schept tevens de mogelijkheden voor een effectieve samenwerking.

## **2 Beeld van een samenleving**

### *2.1 Aanzet*

*Het Bonkers-project in het Oude Westen in Rotterdam is ontstaan na vele klachten van de bewoners uit de wijk. Die voelden zich onveilig, bedreigd en geïntimideerd. De situatie op de pleinen verslechterde per maand. Dat tij is gekeerd door «Bonkers». Nu zorgen spelbegeleiders ervoor dat de kinderen enkele middagen in de week veilig kunnen spelen. Het bijzondere is dat de begeleiders jongeren uit de buurt zijn. Grote broers en zussen als het ware die hun jongere broertjes en zusjes beschermen en in het gareel houden. Zij spreken hun taal, begrijpen als geen ander hoe groot de verleiding kan zijn. En de pijn als het misgaat.<sup>1</sup>*

Een alinea uit een boekje waarin wordt verhaald hoe de jeugd het verloren gegane speelterrein in de wijk weer terug kon krijgen en hoe het leefklimaat verbeterde doordat de openbare ruimte opnieuw een sociale functie kreeg. De beschrijving van het succes van een onorthodoxe aanpak in een hoekje van de grote stad.

Vrijwel dagelijks bereiken ons dergelijke beelden uit de samenleving, vaak niet meer dan impressies van een situatie op microniveau. Daarnaast ontstaan beelden van de samenleving door studies en onderzoeksresultaten: gedegen analyses op macroniveau over de werking van onze maatschappij als een complexe sociale machinerie. Maar steeds opnieuw blijkt dan dat het construeren van een betrouwbaar beeld geen eenvoudige opgave is.

Sinds enkele jaren wordt systematisch materiaal verzameld over armoede in Nederland. Dat is uitermate nuttig, want armoede is nog steeds een sociaal probleem. Bovendien heersen er misverstanden over de omvang en de mate waarin groepen mensen onder armoede lijden. Met behulp van verschillende kwantitatieve gegevens trachten het Centraal Bureau voor de Statistiek en het Sociaal en Cultureel Planbureau een zo'n breed mogelijk beeld te schetsen van de armoedesituatie in ons land waarbij overigens al rekening werd gehouden met de factor persoonlijke beleving. De gegevens worden gepubliceerd in de zogeheten

---

<sup>1</sup> Stichting Werken aan de Stad en Stichting Program, Thuis op straat, Rotterdam, mei 1998.

Armoedemonitor, waarin onder meer lijsten zijn opgenomen van wijken geordend naar de mate van armoede.

Met zo'n lijst in de hand togen journalisten naar de objectief armste wijken van Nederland om er poolshoogte te nemen. De bewoners toonden zich vrijwel zonder uitzondering uiterst verrast over de plaats van hun wijk in de armoede-top-honderd van Nederland. Zij voelden zich niet arm en beleefden hun situatie als ver verwijderd van «echte» armoede. De scherpe discrepantie tussen de objectieve typering en de subjectieve beoordeling van armoede is onverwacht en verrassend. Het risico bestaat dat een wijk en haar bewoners worden gestigmatiseerd en dat dit negatief uitwerkt op programma's die beogen verbetering in achterstandswijken te brengen.

Een helder beeld van de samenleving en de richting waarin die zich beweegt – hoe lastig ook om te realiseren – is essentieel voor deze Welzijnsnota. Welke trends zijn van belang voor een toekomstgericht beeld van de samenleving? Welke maatschappelijke uitdagingen dienen zich vanuit dat perspectief aan?

De planbureaus, de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en de universitaire instellingen zijn in dit opzicht betrouwbare gidsen. Maar hun studies zijn, helaas, niet altijd vergelijkbaar, omdat de invalshoeken ten aanzien van de sociale dimensie nogal eens verschillen. In sommige studies fungeren sociale en culturele ontwikkelingen als input, bijvoorbeeld in de sfeer van de huisvesting en ruimtelijke ordening. Bij economische scenario wordt de sociale structuur van de samenleving vaak als een niet-probleematisch afgeleide beschouwd. Het Sociaal en Cultureel Planbureau werkt het sociale nog het meest consequent als een eigenstandig terrein uit. Het ligt voor de hand dat in het hierna volgende vooral aansluiting is gezocht bij de studies van dit planbureau.

## *2.2 Ontwikkelingen in perspectief*

### *2.2.1 Vertrekpunt*

Het gaat goed met Nederland. Zeker in conjunctureel opzicht kan daar geen misverstand over bestaan. Het begrip poldermodel behoeft zelfs geen vertaling meer om in internationaal verband te kunnen dienen als een aansprekend voorbeeld van het Nederlandse succes in sociaal-economisch opzicht. De werkgelegenheid groeit gestaag en het aantal werklozen laat al enkele jaren een dalende tendens zien. Met name de jeugdwerkloosheid is sterk teruggedrongen.

De arbeidsproductiviteit is hoog als gevolg van consequente toepassingen van technologische vernieuwing in kapitaalintensieve sectoren zoals de industrie en de landbouw.

De beroepsbevolking wordt steeds hoger opgeleid. Mavo, havo en vwo zijn voor 90% van de leerlingen geen eindbestemming meer. Meisjes hebben, gemeten naar opleidingsniveau, hun traditionele achterstand op jongens weten om te zetten in een voorsprong.

De huisvestingssituatie van de bevolking is sterk verbeterd door veel nieuwbouw en vervanging en verbetering van bestaande woningen.

De zelfstandigheid van burgers is toegenomen. Ze zijn mondiger en komen indien nodig zelf op voor hun rechten. De lijdzame en gezeglijke patiënt of hulpzoeker van weleer is geëvolueerd tot de mondige en kritische cliënt van het zorgsysteem. De wettelijke regeling van verplichte overleggraden van cliënten en patiënten, tot stand gekomen onder het vorige kabinet, geeft hen een belangrijke steun in de rug. Ook de jeugd is mondiger geworden. Dat laat zich goed illustreren aan de ontwikkeling van een «bevelshuishouding» naar een «onderhandelingshuishouding». De totstandkoming van de individuele ontplooiing en zelfstandigheid laat zich het best illustreren aan de hand van de emancipatie van de vrouw. De

rolverdeling tussen mannen en vrouwen heeft de afgelopen kwart eeuw een spectaculaire wending genomen. Zelfs de meest traditionele vrouwenrol, die van moeder van jonge kinderen, wordt thans door meer dan de helft van de vrouwen uit die groep gecombineerd met een baan. Deze rolverschuiving is mede mogelijk gemaakt door de sterk gegroeide faciliteiten voor kinderopvang en maatregelen in de fiscale sfeer. Het beeld van de oudere in onze samenleving is sterk gedynamiseerd. Ouderen gaan veel vaker de deur uit dan vroeger; verre reizen zijn niet meer ongewoon. De groep jongere ouderen heeft een gevarieerd vrijetijdspatroon met sport en uitgaan als belangrijke componenten. «Bezadigd» is zeker geen trefwoord meer dat op deze categorie van toepassing is.

De meeste mensen in ons land hebben dan ook het gevoel op een prettige en zinvolle manier te kunnen leven in de eigen omgeving en te kunnen functioneren in de ruimere kaders van de samenleving. Met elkaar vormen ze een maatschappij die hen meer kansen biedt dan ooit tevoren. De vorming van de Europese Unie geeft die kansen ook een grensoverschrijdend karakter. Het Verdrag van Amsterdam (1998) is een stap in het proces van samenwerking op sociaal en cultureel terrein. Tegelijkertijd maakt deze toenadering dat steeds meer bevoegdheden en geld naar Brussel, Luxemburg en Straatsburg gaan.

Dat is de glanzende kant van de medaille waarop het poldermodel is afgebeeld, een kant die we graag tonen. De andere zijde laat evenwel nog heel wat doffe plekken zien. Sommige ontwikkelingen hebben immers niet voor iedereen een goed effect gehad. En er zijn problematische situaties en sociale risico's ontstaan als gevolg van neveneffecten van maatregelen in combinatie met andere factoren.

In de volgende paragrafen worden enkele belangrijke ontwikkelingen onder de loep genomen, waarbij met name gekeken wordt naar de effecten – de beoogde maar zeker ook de niet-beoogde – op de sociale infrastructuur en het welzijn van de bevolking.

#### 2.2.2 Sociale en culturele ontwikkelingen

Een van de markantste sociale en culturele ontwikkelingen is de individualisering: een groeiende autonomie van het individu ten opzichte van zijn directe omgeving. De gestage groei van het aantal eenpersoonshuishoudens is deels een gevolg van individualisering gecombineerd met economische zelfstandigheid. Steeds meer jongeren bijvoorbeeld kiezen bewust voor een periode van alleen staan. Voor een belangrijker deel is die groei echter een gevolg van de vergrijzing en van het verschil in levensverwachting tussen mannen en vrouwen. Gekoppeld aan de individualiseringstrend – steeds meer ouderen willen steeds langer zelfstandig blijven wonen – heeft het verlies van de partner vaak direct gevolgen voor de behoefte aan verzorging. Aangezien de zorgverlening steeds minder in gezins- of breder familieverband kan plaatsvinden, stijgt de vraag naar thuiszorg sterker dan op grond van puur demografische verwachtingen te voorspellen was.

Individualisering is een persoonlijke en sociale verworvenheid die niet perse op gespannen voet hoeft te staan met solidariteit en een gemeenschappelijke normenstelsel. De afnemende invloed van traditionele sociale verbanden, die als een ernstige bedreiging voor sociale cohesie gezien wordt, is bijvoorbeeld voor een belangrijk deel opgevangen door nieuwe – vaak informele – sociale structuren. Onder sociale cohesie verstaan wij de mate, waarin mensen in gedrag en beleving uitdrukking geven aan hun betrokkenheid bij maatschappelijke verbanden in hun

persoonlijk leven, als lid van de maatschappij en als burger in de samenleving.

Vrijwilligerswerk is nog steeds, zo blijkt uit onderzoek, een belangrijke pijler voor onderlinge sociale verbondenheid. De overweldigende spontane reacties van burgers op uitingen van (zinloos) geweld, nog uitvergroot door de moderne middelen voor massacommunicatie, tonen op een andere wijze het bestaan van een collectief normatief bewustzijn aan. Individualisering brengt veranderingen tot stand in de manier waarop mensen relaties met elkaar onderhouden. Als partners minder in emotionele en economische zin van elkaar afhankelijk zijn, gaan primaire relaties, zoals het kerngezin, steeds minder een leven lang mee.

### 2.2.3 Demografische ontwikkelingen

Veranderingen in de bevolkingsopbouw voltrekken zich zeker niet meer tussen generaties, maar vinden veel sneller, veelal binnen het tijdsbestek van één generatie, plaats. De ontgroening van de bevolking is langzamerhand tot staan gekomen. Het aantal jeugdigen stabiliseert zich rond 25% van de gehele bevolking. Die stabilisering geldt niet voor de vergrijzing. Het aantal ouderen blijft de komende jaren toenemen totdat circa één op de vier Nederlanders een 65-plusser is. De stijging van de gemiddelde levensduur speelt daarbij een rol. Vergeleken met twintig jaar geleden worden mannen en vrouwen nu vier jaar ouder. Die spectaculaire winst in levensverwachting gaat helaas gepaard met een toename van het aantal ongezonde jaren. Naarmate mensen ouder worden, neemt hun zorgvraag toe, vooral als gevolg van ouderdomsziekten. De behoefte aan verzorging beperkt zich zeker niet tot het medisch handelen. De langere zelfstandigheid van ouderen, onder wie velen met behoefte aan verzorging, leidt tot een grotere druk op extramurale voorzieningen zoals dagopvang, gezinsverzorging, maaltijdservice en aangepast vervoer. Steeds meer alleenstaande ouderen komen op hogere leeftijd in een sociaal isolement terecht. Op termijn zullen er meer ouderen komen met een redelijk tot goed pensioen. De inkomenspositie van naar schatting 120 000 huishoudens bestaande uit voornamelijk alleenstaande ouderen ligt evenwel op een niveau van 5% of minder boven het sociaal minimum. Naast vergrijzing en ontgroening is immigratie een belangrijke demografische factor geworden in Nederland. De categorie etnische minderheden is in een kwart eeuw verachtvoudigd en omvat thans ruim 1,6 miljoen leden, overeenkomend met ongeveer 11% van de bevolking. Ruim de helft hiervan wordt gevormd door de vier grootste minderheidsgroepen namelijk Surinamers, Turken, Marokkanen en Antillianen/Arubanen. Het beeld van de immigratie is lange tijd bepaald geweest door instroom van deze groepen.

De immigranten die nu op de voorgrond treden, zijn voornamelijk vluchtelingen en asielzoekers afkomstig uit Oost-Europa en landen uit de derde wereld. De startcondities van deze «nieuwkomers» voor het verkrijgen van een zelfstandige maatschappelijke positie zijn, vergeleken met de eerder genoemde groepen, zeer slecht.

De immigratie geeft de demografische ontwikkeling ook een kwalitatief aspect, namelijk dat van culturele diversiteit: het naast elkaar leven van groepen mensen van verschillende culturele origine. De toenemende verscheidenheid leidt ertoe dat we steeds vaker geconfronteerd worden met concurrentie tussen waarden- en normenstelsels. Vanuit de opgave om maatschappelijke participatie te bewerkstelligen, dienen zulke tegenstellingen niet te leiden tot een terugtrekking in eigen kring. Integendeel, ze dienen actief betrokken te worden in een publiek debat. Op die manier ontstaan er kansen om de culturele verscheidenheid in positieve zin te benutten.

#### 2.2.4 Economische ontwikkelingen

De afgelopen tien jaar is de beroepsbevolking in Nederland gegroeid met gemiddeld 1,6% per jaar. Dat is aanzienlijk meer dan in de ons omliggende landen. De uitbreiding van de arbeidsmarkt in die periode is evenwel onvoldoende geweest om alle werkzoekenden aan een baan te helpen. Nieuwe banen worden vooral gevonden in de sectoren van de economie waar Nederland op de internationale markt concurrerend kan zijn. Dat zijn de sectoren met een sterk dienstverlenend karakter die draaien om hoogwaardige kennis en informatietechnologie en daarvoor opgeleide mensen. Deze selectiviteit van de vraag maakt dat de werkloosheid zich concentreert bij bepaalde bevolkingsgroepen.

Betaald werk heeft naast de primaire inkomensfunctie een steeds grotere rol gekregen in de maatschappelijke en persoonlijke ontplooiing van mensen. Werkloosheid belemmert maatschappelijke participatie, juist vanwege het wegvallen van relaties en contacten. Vanuit het welzijnsbeleid vormt dit een belangrijk aangrijpingspunt om aandacht te vragen voor de mensen die het zonder betaalde arbeid moeten stellen. Dat geldt in het bijzonder voor twee groepen: langdurig werklozen en mensen met ernstige lichamelijke of psychische beperkingen.

Het aantal mensen dat langer dan een jaar geen werk heeft, schommelt door de jaren heen vrij constant rond de kwart miljoen. De banengroei is derhalve aan die groep vrijwel geheel voorbij gegaan. Wel is het creëren van gesubsidieerde arbeidsplaatsen voor deze categorie succesvol geweest.

Het fenomeen langdurige werkloosheid is verontrustend, omdat het zich concentreert bij een aantal toch al zwakke groepen in de samenleving, zoals etnische minderheden. Veel pogingen vanuit het bestaande arbeidsmarktinstrumentarium zijn stukgelopen op de haast onwrikbare achterstandspositie. Daar waar de reguliere maatregelen in de sfeer van arbeidsmarkttoeleiding geen soelaas bieden, moeten aan deze groepen andere perspectieven geboden worden. Sociale activering is de noemer waaronder veel gezamenlijke initiatieven op dit terrein ontwikkeld worden.

Mensen met ernstige beperkingen vormen zeker economisch gesproken een marginale groep. Jonge gehandicapten komen over het algemeen niet verder dan een minimaal inkomensniveau zonder vooruitzicht op verbetering. Zij kunnen alleen aan de slag als het werk wordt aangepast of als zij extra scholing of bemiddeling aangeboden krijgen. In principe zijn er voorzieningen beschikbaar, maar de effectiviteit van de integratie-inspanningen schiet te kort, omdat verschillende categorieën mensen met beperkingen buiten de regels vallen.

#### 2.2.5 Concentratie en tweedeling

De hiervoor genoemde ontwikkelingen zijn vooral geschetst vanuit het perspectief van het individu of van een bepaalde groep. Met name de verwevenheid van ontwikkelingen kan leiden tot een opeenstapeling van problemen. Een gering opleidingsniveau, een laag inkomen en een beperkte zelfredzaamheid leveren in samenhang ernstige sociale risico's op. Het sociaal isolement van bepaalde groepen ouderen en mensen in grote psychische nood die op straat zwerven zijn voorbeelden het gevolg van een dergelijke stapeling. Dat geldt ook voor de oververtegenwoordiging van jongeren uit minderheidsgroepen onder daders van delicten. Voor bijna alle gesignaleerde ontwikkelingen geldt dat ze in de grote stad meestal negatiever doorwerken dan in de rest van Nederland. Grotstads-effecten doen zich op de volgende terreinen voor:

- de banengroei in de vier grote steden is aanmerkelijk lager dan in de andere steden of de rest van Nederland. Dit leidt in de grote steden tot een hoog werkloosheidsniveau en een grote afhankelijkheid van uitkeringen;
- het leefklimaat, gemeten naar de veiligheid en criminaliteit, is in de steden veel minder gunstig dan in de omringende randgemeenten of elders in ons land. De trefkans voor inbraak, geweld of dreiging met geweld, autokraak en diefstal van de fiets is in de vier grote steden anderhalf tot twee keer zo hoog;
- de sterftcijfers in de vier grote steden liggen boven het landelijk gemiddelde. Binnen de steden zijn voor bepaalde wijken weer soortgelijke verschillen te vinden ten opzichte van het stads-gemiddelde;
- veel verschijnselen als onderwijsachterstand, werkloosheid, goedkope huurwoningen, hogere sterftetekans en criminaliteit concentreren zich in bepaalde wijken van de grote steden.

Een belangrijk aspect van de concentratietendens is het samenvallen van verschillende scheidslijnen. Grotere afstand tussen mensen met betaald werk en mensen die zijn aangewezen op de sociale zekerheid; goed opgeleide jeugd tegenover kansarme jongeren zonder een enkele startkwalificatie; onveilige buurten tegenover rustige wijken. Veront-rustend is dat dergelijke tweedelingen in onderwijs, arbeid, huisvesting en leefbaarheid, steeds scherper worden en bovendien volgens etnische scheidslijnen gaan verlopen.

### *2.3 Tot slot*

Deze beknopte opsomming laat een voortdurende ontwikkeling en verandering van de samenleving zien. Wanneer we over een wat langere periode terugkijken, is het allerm minst gewaagd om van fundamentele, diep ingrijpende veranderingen te spreken. Hoe daarmee om te gaan, is de huidige opgave voor het welzijnsbeleid.

Het welzijnsbeleid is steeds geplaatst binnen de opvattingen over de rol van de overheid. De moderne naoorlogse verzorgingsstaat is vanaf de zestiger jaren met dezelfde voortvarendheid en ambitie gecreëerd als waarmee de economische wederopbouw ter hand werd genomen. De crisis van het industriële bestel in de jaren zeventig bracht echter de legitimiteit van het opgetrokken bouwwerk sterk in discussie. Er volgde een terugtrek van de overheid ten gunste van de markt (privatisering), en het individu moest zijn eigen verantwoordelijkheid nemen. Ook werd een verschuiving tot stand gebracht van taken van de landelijke naar de lokale overheid, met als trefwoorden decentralisatie en politieke schaalverkleining. De alomvattende verzorgingsstaat werd teruggebracht tot de essentie van een sociale beschermingsstaat. In die context zijn de eigentijdse opvattingen over individualisering en collectieve solidariteit als volgt te plaatsen. De verhouding tussen overheid en burger wordt steeds meer gezien als een wederzijdse, niet-vrijblijvende, verantwoordelijkheid. Van burgers wordt verwacht dat zij een bijdrage leveren en volwaardig deelnemen aan de samenleving. De overheid moet op haar beurt de voorwaarden creëren voor een maatschappij die dat in alle opzichten mogelijk maakt. Versterking van de sociale infrastructuur maakt de participatie en ontplooiing van burgers mogelijk en bestrijdt tegelijkertijd uitsluiting en ongelijkheid. In termen van welzijnsbeleid is dat een belangrijke bijdrage aan een samenleving die sociale kwaliteit voorop stelt. Naast de traditionele overheidsdoelen die veelal op bestrijding van achterstand in economisch opzicht zijn gericht – armoede, werkloosheid, uitkeringsafhankelijkheid, te lage beroepskwalificaties –, brengt sociale kwaliteit ook andere gezichtspunten



in beeld. Vergroting van zelfredzaamheid, betrokkenheid en solidariteit zijn de sleutelwoorden voor een welzijnsbeleid dat sociale kwaliteit als uitgangspunt heeft gekozen. De invulling daarvan vindt in het volgende hoofdstuk plaats.

### **3 De ambities van het welzijnsbeleid**

#### *3.1 Sociale kwaliteit voorop*

*In het Amsterdamse stadsdeel Westerpark wonen veel mensen die moeten rondkomen van een minimum inkomen, vooral ouderen en vrouwen uit minderheidsgroepen. De ouderen dreigden te vereenzamen en de vrouwen waren al lang op zoek naar een baan in de zorg. In het project Werk en Aandacht zijn beide vraagstukken samengebracht. De vrouwen uit minderheidsgroepen zijn opgeleid om eenvoudige diensten te verlenen aan oudere buurtbewoners. Ze bezoeken hen, bieden een luisterend oor, of een arm voor een wandeling in het park.<sup>1</sup>*

Het project pakte goed uit. Bijna de helft van de deelnemende vrouwen heeft inmiddels een betaalde baan of volgt een opleiding voor de thuiszorg. De ouderen kregen de aandacht die de reguliere thuiszorg hen niet kon bieden. De Sociale Dienst Amsterdam heeft Werk en Aandacht in het reguliere beleid opgenomen.

Actieve betrokkenheid van burgers bij maatschappelijke ontwikkelingen, zoals dit voorbeeld toont, is essentieel om daadwerkelijk inhoud en richting te kunnen geven aan sociale kwaliteit. Een cultuur van afhankelijkheid of afzijdigheid, laat staan met hardnekkige of zelfs structurele uitsluiting van mensen of groepen past daar niet bij. Integendeel, ze vraagt om zelfstandige, actief betrokken burgers, om het ontwikkelen en inzetten ieders potenties, en om sterke sociale verbanden. De samenleving vertoont een sterke dynamiek, waarin allerlei invloeden in wisselende vormen en intensiteit optreden. In veel opzichten bieden deze ontwikkelingen mensen ook geweldige mogelijkheden en kansen op ontplooiing en maatschappelijke participatie in allerlei zelfgekozen rollen. Mensen willen daaraan «minder institutioneel» en «meer informeel» invulling geven.

#### *3.2 Investeren in mensen en sociaal beleid*

Naast een sterke economische en ruimtelijk-fysieke infrastructuur behoeft de samenleving die het kabinet voor ogen staat, ook een krachtige sociale infrastructuur. Het Regeerakkoord 1998 geeft daar blijk van. Dit uitgangspunt berust primair op normatieve opvattingen over de relaties tussen burgers en bevolkingsgroepen onderling, en over hun relaties met de samenleving. Tegelijk komt het voort uit het breed gedragen inzicht dat het economische, het ruimtelijk-fysieke en het sociale domein elkaar over en weer beïnvloeden – in het positieve of in het negatieve. Langdurig werklozen zijn vaker ongezond en doen veelvuldig een beroep op medische voorzieningen. Schoolverlaters zonder diploma wijzen op verspilling van maatschappelijk talent. Leeftijdscriminatie ontnemt de samenleving de kans te profiteren van waardevolle ervaringen van ouderen en het in hen opgeslagen menselijk kapitaal. Er zijn talloze voorbeelden van het feit dat non-participatie van bepaalde groepen en in sommige wijken vaak hoge maatschappelijke kosten met zich meebrengt, zowel qua sociale problematiek als qua uitkeringen. Zo is een en hoge arbeidsparticipatie noodzakelijk, zowel vanwege opkomende knelpunten op de arbeidsmarkt als vanwege de vergrijzing van de samenleving en de daarmee gemoeide kosten. De samenleving kan zich hier geen «vermijdbare uitval» permitteren. Dit voorbeeld toont

---

<sup>1</sup> Werk en Aandacht, NIZW, Utrecht 1998.

aan dat er naast intrinsieke sociale redenen, óók economische zijn om de dreiging van non-participatie, marginalisering en sociale uitsluiting tegen te gaan.

Het kabinet zet daarom zwaar in op het bevorderen van maatschappelijke activiteit van burgers. Daarbij wordt een sterk appèl gedaan op gemeenten en maatschappelijke partners, zoals werkgevers en werknemers, particuliere organisaties, kerken en vrijwilligersverbanden. Ook hen roept het kabinet op zich in te zetten voor de versterking van de sociale infrastructuur en de verhoging van de sociale kwaliteit. Het kabinet stelt vast dat deze infrastructuur nog onvoldoende is toegerust voor de eisen die daaraan in de komende periode worden gesteld. Daarom heeft het kabinet in het regeerakkoord voor de komende periode veel geld uitgetrokken om het beleid op het brede sociale terrein te intensiveren en daarmee te investeren in mensen. Zo gaat er extra geld naar de zorg, grote steden, jeugdbeleid, scholing, instroom/doorstroombanen, inburgering, kinderopvang, bijzondere bijstand, breedtesport, sociale veiligheid, enzovoort. Het zijn investeringen van het rijk die direct leiden tot het verruimen van middelen en mogelijkheden voor gemeenten en provincies; geld dat daar óók voor sociaal beleid en sociale activiteiten beschikbaar is.

Factoren als werk, inkomen, opleiding, gezondheid en huisvesting zijn in sterke mate bepalend voor de betrokkenheid en de maatschappelijke deelname van de burgers. De «scores» op deze primaire hulpbronnen bepalen in hoge mate het welbevinden van mensen. Het beleid is erop gericht de burgers in gelijke mate te doen profiteren van de diensten, voorzieningen en goederen die hier aan de orde zijn, en de toegang ertoe te vergemakkelijken voor diegenen die daarvan thans nog onvoldoende profiteren.

Het kabinet wil voortbouwen op de vooruitgang die in de vorige regeerperiode is geboekt voor grote groepen in de samenleving, en het wil deze tendensen verder versterken. Er is immers sprake van toegenomen arbeidsparticipatie, van groeiende welvaart, en van het inlopen van achterstanden door diverse bevolkingsgroepen, zoals ouderen. Tegelijkertijd onderkent het kabinet dat niet iedereen van die vooruitgang heeft geprofiteerd. Regelmatig blijkt dat mensen niet worden aangesproken of bereikt door algemeen beleid, dat wil zeggen door beleid dat geen onderscheid maakt naar specifieke groepen. Categorieel, aanvullend beleid als extra stimulans is dan gewenst.

### *3.3 Welzijnsbeleid vult aan en verbindt*

Op basis van het Regeerakkoord heeft het kabinet een agenda voor het sociale beleid neergezet en wil die samen met de partners uitwerken. Het welzijnsbeleid vormt hiervan een geïntegreerd onderdeel. Het is immers niet realistisch om te verwachten dat het welzijnsbeleid op zichzelf in staat is de huidige en toekomstige maatschappelijke vraagstukken op te lossen. Het gaat om de aansluiting van het welzijnsbeleid op het (algemene) beleid voor maatschappelijke sectoren als arbeid, onderwijs, wonen, inkomen en zorg. Met andere woorden: welke specifieke bijdrage en meerwaarde kunnen de instrumenten van welzijnsbeleid aanreiken om eventuele manco's in het algemene beleid weg te nemen of te compenseren?

Een voorbeeld is het feit dat sommige – veelal kwetsbare – burgers geen gebruik maken van diverse sociale voorzieningen waar ze wél recht op hebben. Welzijnsfuncties kunnen dit achterblijvende gebruik terugdringen: ze kunnen de oorzaken ervan blootleggen, de toegankelijkheid van de voorzieningen bevorderen of informatie erover verstrekken.

Een ander voorbeeld is het lokaal jeugdbeleid, waarin voorzieningen op

het terrein van onderwijs, sociaal-cultureel werk, vrije tijd en dergelijke samenwerken rond thema's als de brede school. Hoewel gericht op alle jeugd, kan de brede school toch in het bijzonder ingezet worden om achterstanden te verkleinen en sociale competenties te vergroten.

De mogelijkheden tot maatschappelijke participatie en de risico's van sociale uitsluiting zijn voor bevolkingscategorieën verschillend. De aanpak verschilt dienovereenkomstig. De vergrijzing bijvoorbeeld, brengt met zich mee dat er voor veel ouderen sociale activiteiten in wijken en buurten moeten plaatsvinden, zodat vereenzaming en marginalisering geen kans krijgen. Daarnaast is het zaak zorgvuldig te bezien welke vormen van zorg, bescherming en eventuele aangepaste huisvesting op maat, in de toekomst aan de ouderen moeten worden geboden. Zorginstellingen en woningcorporaties dienen hun verantwoordelijkheid te nemen en tot geschikte woon/zorgarrangementen te komen.

Gehandicapten en ex-psychiatrische patiënten die, gegeven de «vermaatschappelijking» van de zorg, grootschalige voorzieningen verlaten en in wijken gaan wonen, moeten kunnen rekenen op dagbesteding of aangepast werken. Minstens zo gewenst is een wijk- of buurtsamenleving die hen ontvangt en opneemt.

Bij bepaalde groepen jongeren, met name uit etnische minderheden, lijkt de participatie- en integratieproblematiek te verergeren. Daardoor dreigen stigmatisering en uitsluiting ook voor andere jongeren, en wordt hun participatie bemoeilijkt. Nog lang niet overal wordt geprofiteerd van de betekenis van breedtesport voor de integratie van minderheidsgroepen.

In dergelijke situaties gaat het erom, dat de maatschappelijke partners en gemeenten hun kansen zien. Dat ze vervolgens bereid zijn kansrijke mogelijkheden tot interventie te ontwikkelen en te verspreiden. En dat ze de kwaliteit van de uitvoering en de samenwerking tussen instellingen en voorzieningen verbeteren.

### *3.4 Welzijnsbeleid activeert*

Het maatschappelijke belang om marginalisering en sociale uitsluiting zoveel mogelijk te voorkomen, is dermate groot, dat een forse inspanning, gericht op activering en participatie gerechtvaardigd is.

De aanpak kan per groep en per domein verschillen. Jongeren, herintredende vrouwen, etnische minderheden, ouderen, (ex-)psychiatrische patiënten, ex-gevangenen en verslaafden, bijvoorbeeld, vergen een benadering die op hen toegesneden is. Met name voor mensen die kampen met meervoudige problematiek, is een sterk individuele traject-begeleiding noodzakelijk om tot reïntegratie te komen. Voor het ontwerpen en uitvoeren van activeringstrajecten rond dergelijke groepen zijn de gemeenten aangewezen op sociale diensten en organisaties voor welzijn of zorg. De gecombineerde trajecten brengen dan hulp en activering met elkaar samen. De problemen van deze groepen zijn immers niet vanuit één domein of instantie op te lossen.

De laatste jaren zijn er allerhande projecten uitgevoerd om (betere) samenwerking tussen voorzieningen en andere actoren tot stand te brengen. Daarmee zijn wezenlijke ervaringen en inzichten opgedaan omtrent de wegen waarlangs ook deze groepen een reëel economisch, sociaal en cultureel perspectief kan worden geboden. Waar deze aanpak succesvol is gebleken, moet ze nu structureel worden gemaakt. Lokale besturen zijn bij uitstek geschikt om het beleid, gericht op sociale activering, nader vorm te geven. (Zie ook paragraaf 4.2) Samen met het lokale welzijnswerk kunnen de gemeenten de uitdaging oppakken om de participatie van mensen via sociale activering te bevorderen, bijvoorbeeld in de richting van de arbeidsmarkt, het onderwijs of verdere inburgering.

Veel gemeenten zijn inmiddels daadwerkelijk met sociale activerings-trajecten gestart en hebben daarvoor de welzijnsbudgetten herschikt. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de noodzakelijke interbestuurlijke samenwerking tussen gemeenten, provincies en rijk.

### 3.5 Naar doelstellingen en programma's

Het bijdragen aan de sociale kwaliteit in de samenleving is de centrale doelstelling van het welzijnsbeleid. Meer concreet gaat het om de volgende vijf daarvan afgeleide doelstellingen.

1. De eerste is de bevordering van maatschappelijke participatie via diverse gerichte maatregelen en programma's. Dit impliceert met name het bevorderen van de toegankelijkheid van voorzieningen en diensten. Waar het aanbod thans nog in onvoldoende mate aanwezig is, ligt er de opdracht, zodanige voorwaarden te scheppen, dat de capaciteit beter aan de vraag vanuit de samenleving beantwoordt. De eerste programmalijn is dan ook *bevordering van participatie en toegankelijkheid*.
2. Het complement van de eerste doelstelling is het voorkomen en bestrijden van alle vormen van sociale uitsluiting. Sociale uitsluiting, vaak gepaard gaand met discriminatie, marginalisering, stigmatisering en achterstelling, verdraagt zich principieel niet met de samenleving die het kabinet voor ogen staat. Het tegengaan van discriminatie – ofwel het maken van ongerechtvaardigd onderscheid op welke grond dan ook – is een prominent onderdeel van het kabinetsbeleid. Als tweede doelstelling en programmalijn is daarom gekozen voor het *voorkómen van sociale uitsluiting*.
3. Al eerder in deze Welzijnsnota is de noodzaak van interbestuurlijke samenwerking op het terrein van het welzijnsbeleid benadrukt. Heel veel kan alleen ter plaatse, op het lokale vlak, gestalte krijgen. Voorbeelden liggen voor het oprapen op het gebied van het jeugd-beleid, het ouderenwerk, minderheden, het verslavingsbeleid, de maatschappelijke opvang, enzovoort. *Ondersteuning van het lokaal sociaal beleid* vormt dan ook de derde programmalijn.
4. Deelname van burgers aan en hun betrokkenheid bij de samenleving vereisen het nodige van de voorzieningen en organisaties die hen ten dienste staan. Zij dienen ontvankelijk te zijn voor de wensen en behoeften van cliënten. De verschillende elementen van de sociale infrastructuur dienen zich sterk bewust te zijn van de bredere maatschappelijke context waarbinnen zij opereren. Alleen zo zijn de voorzieningen in staat hun maatschappelijke opdracht adequaat te vervullen. Deze doelstelling heeft uitdrukking gevonden in de vierde programmalijn *professionaliteit en kwaliteit van voorzieningen*. Het rijk ondersteunt en faciliteert het uitvoerend werk daarbij.
5. Tenslotte is het nauwgezet volgen via onderzoek en monitoring van in gang zijnde en in gang gezette ontwikkelingen van belang. Pas dan is het mogelijk tijdig te kunnen inspelen op noodzakelijke bijstellingen, bijvoorbeeld op grond van evaluaties. *Onderzoek, monitoring en informatievoorziening* vormt dan ook de vijfde programmalijn.

De programma's zijn erop gericht de doelstellingen te bereiken of dichterbij te brengen, en bij te dragen aan de kwaliteit van de samenleving in termen die voor mensen herkenbaar zijn en die hen aanspreken. Binnen het kader van de vijf programmalijnen worden meerjarige resultaatafspraken gemaakt met betrokken organisaties. Regelmatig zal

via overleg en monitoring bezien worden of de uitvoering van de programmaliijnen op koers ligt. Op de aanpak via programmasturing zal in Hoofdstuk 4 nader worden ingegaan.

#### **4 Programmasturing**

De realisering van de vijf doelstellingen vergt inspanningen van veel actoren op lokaal, provinciaal en landelijk niveau. De verschillende overheden hebben een verschillende, maar complementaire rol en verantwoordelijkheid.

Dit hoofdstuk beschrijft hoe wij meer afstemming en daarmee een grotere effectiviteit van het welzijnsbeleid wil realiseren, uiteraard in samenspel met de andere overheden. Het past in moderne bestuurlijke verhoudingen om op basis van een gezamenlijke visie en geformuleerde doelstellingen elkaar aan te spreken op ieders inspanningen en verantwoordelijkheden. Het gaat daarbij om bundeling van krachten en om het maken van (meerjarige) afspraken over te behalen resultaten. Van een dergelijke bestuurlijke aanpak zijn enerzijds het recentelijk afgesloten Bestuursakkoord-nieuwe-stijl (Bans) tussen Rijk, provincies en gemeenten, en anderzijds het Grotestedenbeleid (GSB) en de afspraken met de G 25 goede voorbeelden.

Zowel in het Bans, als in het kader van het GSB is er een agenda met IPO en VNG resp. betrokken steden overeengekomen om de complexe problematiek op het brede terrein van de sociale infrastructuur aan te pakken. Ook op het welzijnsterrein staat ons een soortgelijke aanpak voor ogen.

##### *4.1 Een gezamenlijke sociale agenda*

Het is van groot belang dat er overeenstemming ontstaat over prioritaire thema's en de weg waarlangs eraan gewerkt wordt. Afstemming komt gemakkelijker tot stand op basis van een gedeelde bestuurlijke visie dan vanuit een benadering die zich op de afzonderlijke voorzieningen richt. Overeenstemming over een sociale agenda voor de komende jaren schept de beste uitgangspositie om de bestuurlijke architectuur op landelijk niveau zo in te richten, dat op lokaal niveau de condities ontstaan om tot optimale resultaten te komen. Een gezamenlijke «agenda» maakt het ook mogelijk dat er tussen overheden en met andere maatschappelijke partijen afspraken worden gemaakt over de inzet en de uitkomst van het beleid.

In een gezamenlijke en meer integratieve beleidsbenadering spelen informatie, communicatie en overleg een essentiële rol. Uitgangspunt voor een vruchtbaar maatschappelijk debat en een gezamenlijke sociale agenda is een gedegen maatschappelijke analyse die actueel wordt gehouden door onderzoek, monitoring en beleidsevaluatie. Doeltreffende communicatie tussen de partners die samen het sociaal beleid vormgeven, veronderstelt een goed georganiseerde informatievoorziening. De gezamenlijke bepaling van doelen, de door de partners te leveren inbreng, en de te behalen resultaten vergen een open, niet-vrijblijvend overleg.

Met nadruk verklaren wij dit debat te willen voeren en die overeenstemming te realiseren.

Afspraken over een gezamenlijke sociale agenda zijn deels reeds door het rijk, de provincies en de gemeenten in het Bestuursakkoord-nieuwe-stijl vastgelegd. De uitwerking en afstemming van de acties op het terrein van de sociale infrastructuur vindt in het zogenaamde Overhedenoverleg plaats. Dit bestuurlijk overleg van rijk, VNG en IPO vormt het gremium waarin het Bans wordt onderhouden, aangevuld en vernieuwd. Het overleg richt zich op initiatieven die een sectoroverstijgend karakter

hebben en betrokkenheid van meerdere bestuurslagen wensen. Ook de G4 en de G25 vormen een kader voor bestuurlijk overleg.

#### *4.2 Gemeenten als lokaal regisseur*

Het is geen punt van discussie meer dat de aanpak van sociale vraagstukken dient plaats te vinden op het lokale niveau. Met het oog daarop zijn steeds meer verantwoordelijkheden, taken en middelen gedecentraliseerd naar de gemeenten. Deze liggen op het terrein van welzijn, onderwijs, zorg, huisvesting en sociale zaken. De sportsector is lokaal ontstaan. Zo staat gemeenten inmiddels een uitgebreid instrumentarium ter beschikking. Zij worden geacht daarmee de specifieke verantwoordelijkheid voor de sociale kwaliteit in hun invloedssfeer te realiseren, en daarin doelmatiger en doeltreffender te opereren dan de rijksoverheid zou kunnen. De regisserende rol ligt dan ook primair bij het lokale bestuur: gemeenten vormen de voorhoede in de ontwikkeling en uitvoering van het sociaal beleid, met inbegrip van het welzijnsbeleid.

Van gemeenten wordt verwacht dat zij een visie ontwikkelen op de lokale sociale problematiek en dat zij samenhang organiseren binnen het lokaal sociaal beleid. Daarvoor moeten kwalitatieve en kwantitatieve doelstellingen worden bepaald. Sturing en regie van lokaal sociaal beleid is om meer dan een reden een complexe zaak. Daarom komen gemeenten in de praktijk nog onvoldoende toe aan een aanpak van de grote sociale problemen in hun gebied. Dat noopt tot een krachtiger ondersteuning van het lokale proces. In het welzijnsbeleid wordt daarom voorrang gegeven aan de ondersteuning van gemeenten door de rijks- en ook de provinciale overheid. Bovendien zal meer samenhang georganiseerd moeten worden tussen voorzieningen die gefinancierd worden via de AWBZ en de regierol die gemeenten hebben inzake hun voorzieningen voor de meest kwetsbare groepen.

#### *4.3 Provincies en de steunfunctie*

De rol van de provincie bleef de afgelopen jaren betrekkelijk onderbelicht. De ondersteuning door provinciale organisaties aan het uitvoerende welzijnswerk in de gemeenten is niettemin aanzienlijk. Inmiddels willen ook de provincies een actievere rol vervullen<sup>1</sup>.

De komende periode willen wij een betere afstemming tot stand brengen tussen de inzet van de provinciale steunfunctie en de werkontwikkeling door instellingen binnen de landelijke infrastructuur. Van belang is eveneens dat er een verbinding ontstaat tussen het provinciale welzijnsbeleid en de taken van de provincie op het terrein van de volksgezondheid, met name bij de invulling van de regiovisie. Wij hebben hierover reeds afspraken gemaakt met het Inter Provinciaal Overleg (IPO). Een typisch terrein voor provincies betreft de ontwikkeling van het landelijke gebied. De provincies willen in samenwerking met het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en relevante maatschappelijke organisaties ook voor het platteland een integraal, vraaggestuurd sociaal beleid ontwikkelen. De provinciale steunfunctieorganisaties gaan een belangrijke rol vervullen bij het opsporen van «good practices» en bij het ondersteunen van de consultatiecirkels en regionale platforms, die de VNG in het kader van het lokaal sociaal beleid instelt.

#### *4.4 Landelijke infrastructuur*

Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport subsidieert een aantal landelijke voorzieningen die samen de zogenoemde landelijke infrastructuur welzijn vormen, een belangrijk instrument voor de

---

<sup>1</sup> IPO, Provinciaal sociaal beleid in beeld, Den Haag oktober 1998.

uitvoering van de landelijke functie in het kader van de Welzijnswet 1994. Ondersteuning bieden zowel aan het beleid als aan het uitvoerende veld, is de kern van de landelijke functie. In de financiering en aansturing van landelijke organisaties wordt een duidelijk onderscheid gemaakt tussen landelijke instellingen in hun hoedanigheid van uitvoerders van landelijke activiteiten op grond van de Welzijnswet 1994, en organisaties met een vertegenwoordigende of belangenbehartigende rol.

In de vorige hoofdstukken van deze welzijnsnota zijn belangrijke thema's voor de komende jaren genoemd. Tegen deze achtergrond hebben wij besloten om samen met de instellingen en organisaties de navolgende structureringsvoorstellen uit te werken. Het komend jaar wordt daarvoor een aantal bijeenkomsten georganiseerd met de landelijke organisaties, onder andere in het kader van het gestructureerde overleg.

- Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport gaat eerst het gesprek aan met gemeenten en provincies over een lijst van gemeenschappelijke programmaprioriteiten. De staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport stelt vervolgens die lijst vast. In een gestructureerd overleg onder leiding van de staatssecretaris overleggen overheden, instituten van de landelijke infrastructuur over de inbreng van de landelijke infrastructuur bij de uitvoering van de prioriteiten in relatie tot de inbreng van de andere partners.
- Steeds zal een van de (grotere) instellingen als programmaleider optreden bij de uitvoering van een programma. Bij voorkeur kenmerkt de uitvoering zich door gebundelde inzet en werkelijke samenhang. Met de instellingen worden op programmaniveau afspraken gemaakt over de resultaten die zichtbaar moeten worden bij de verantwoording. Een gestructureerde en systematische vorm van beleidsevaluatie wordt als voorwaarde aan de subsidieverlening verbonden. Meer dan voorheen zullen organisaties participeren in samenwerkingsverbanden rond de meerjarige programma's en zullen hun activiteiten daarvan deel uitmaken.
- Jaarlijks vindt er een voorjaarsoverleg plaats tussen organisaties en overheden. Daar wordt de voortgang besproken en zonodig de programmering bijgesteld. Dat kan in het eerstvolgende jaar worden geïmplementeerd in de begrotingen. De uitvoering van de onderzoeken en programma-activiteiten wordt systematisch geëvalueerd. Jaarlijks wordt een voortgangsrapportage opgesteld ter voorbereiding van het eerstvolgende voorjaarsoverleg.
- Tussen het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, de gemeenten en de provincies is nader overleg nodig over de doeltreffende inzet van provinciale en landelijke steunfunctie-instellingen. In ieder geval geldt dat de landelijke en provinciale welzijnsorganisaties moeten komen tot een doelmatiger taakverdeling en zich meer moeten richten op de vraag naar ondersteuning vanuit de uitvoerende instellingen en vanuit het lokale bestuur. De instellingen die door het rijk en de provincies worden gefinancierd, opereren in toenemende mate op een markt, waar verschillende vraag- en aanbodpartijen actief zijn. Ook vanuit dat oogpunt zijn afspraken over de resultaten noodzakelijk. Enkele afspraken over de inzet van rijk, gemeenten en provincies zijn reeds in het Bestuursakkoord-nieuwe-stijl vastgelegd. De uitwerking hiervan komt in het Overhedenoverleg aan bod. Nadere afstemming over de agendering van nieuwe onderwerpen in het Overhedenoverleg vindt plaats tussen het ministerie van VWS en het ministerie van BZK.

- De bewaking van innovatie van het uitvoerende werk, zowel inhoudelijk als op het gebied van management en organisatie, is een verantwoordelijkheid van de sector als geheel. In de komende periode worden er met de landelijke instellingen afspraken gemaakt over de ontwikkeling van een aantal nieuwe instrumenten voor toetsing, kwaliteitsmeting, de bewaking van doelmatigheid en effectiviteit, en de prioriteitstelling. Daarbij wordt ook de complexe financieringsstructuur van de niet-universitaire onderzoeksinstituten betrokken.
- De mogelijkheid is aanwezig om projectsubsidies te verstrekken voor in de tijd beperkte en vernieuwende activiteiten. Daarvoor kunnen in principe ook andere dan de landelijke organisaties van de infrastructuur in aanmerking komen. De inzet van deze middelen willen wij nadrukkelijk relateren aan de programmalijnen die in hoofdstuk 5 worden geschetst.

Voor het terrein van de sport is de sturingsbenadering en de ontwikkeling daarin uiteengezet in de nota *Wat sport beweegt*.<sup>1</sup> Daarin zijn, in nauwe samenspraak met de beleidspartners Interprovinciaal Overleg, Vereniging van Nederlandse Gemeenten/ Landelijke Contactraad en NOC\*NSF -, de bestuurlijke verhoudingen en de rolverdeling tussen overheden en particulier initiatief aangegeven. Steeds zal in overleg met de beleidspartners een passende strategie en taakverdeling worden overeengekomen. Dat gebeurt in het bestuurlijk «Nijkerkerberaad». Met de betrokken departementen vindt overleg plaats in het Breed Interdepartementaal Sportberaad (BIS). Richtinggevend voor het beleid is het stimuleren van positieve effecten en de preventie, en het terugdringen van negatieve effecten – individuele en maatschappelijke – van sportbeoefening. Voor de sportbeoefening in ons land is een goede organisatie van groot belang. Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport draagt bij aan de instandhouding van een adequate en toegankelijke organisatorische infrastructuur. De landelijke takken van sportorganisaties worden ondersteund op basis van integrale beleidsplannen. De hoogte van de subsidie is gerelateerd aan de aantallen geregistreerde leden.

#### *4.5 Interdepartementale samenwerking*

Om de doelstellingen uit deze Welzijnsnota te realiseren, moeten er nieuwe verbindingen worden gelegd tussen een aantal relatief zelfstandige domeinen van beleid, zodat op lokaal niveau ruimte ontstaat voor nieuwe arrangementen. Dat vergt nauwe afstemming tussen de meest betrokken ministeries. Dat vergt ook concrete afspraken over gezamenlijke beleidsprogramma's rond de thema's waaraan prioriteit is gegeven in het Regeerakkoord. Verbindingen zijn noodzakelijk:

- met het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCenW) over de relatie jeugdbeleid en onderwijs, sportbeleid en onderwijs en onderzoek en cultuurbeleid;
- met het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) over kinderopvang, sociale activering, gehandicaptenbeleid, armoedebeleid en emancipatiebeleid;
- met het ministerie van Justitie over overlast- en verslavingsbeleid, jeugdcriminaliteit, discriminatie, prostitutie en vrouwenhandel;
- met het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) over de relatie tussen wonen, zorg en welzijn en tussen sport en milieu;
- met de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en van Grotesteden- en Integratiebeleid (GSI) over de invulling van het lokaal sociaal beleid, het grotestedenbeleid, het minderhedenbeleid, het jeugdbeleid, de maatschappelijke opvang en sociale veiligheid;

<sup>1</sup> Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, *Wat sport beweegt*, Rijswijk 1996.



- met het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) over plattelandsontwikkeling;
- en met het ministerie van Economische Zaken over maatschappelijk ondernemerschap.

In deze complexe, bestuurlijke omgeving moet richting worden gegeven aan de uitvoering van een aantal programma's waarmee de doelstellingen van het welzijnsbeleid worden bereikt. Daarbij moeten keuzes worden gemaakt. De beschikbare middelen zijn immers beperkt. Veel projecten en activiteiten lijken op zichzelf zinvol, maar laten zich moeilijk inpassen in bredere programma's. Programmasturing komt tot stand door het verbinden van standpunten en belangen, het vaststellen van de mogelijkheden en kansen en uitzetten van een duidelijke koers. Daarna is het zaak die koers vast te houden. In de vorige hoofdstukken is aan bod gekomen welke brede maatschappelijke ontwikkelingen zich aftekenen en welk karakter het welzijnsbeleid de komende periode zal gaan dragen. Een vijftal hoofdlijnen zal de speerpunten vormen van het welzijnsbeleid. In het navolgende hoofdstuk wordt de inhoudelijke inzet voor deze hoofdlijnen verder benoemd en uitgewerkt.

## **5 Programma's**

De speerpunten van het welzijnsbeleid worden geconcretiseerd in een beperkt aantal programma's: een samenhangende bundeling van activiteiten en instrumenten, die passen binnen de omschreven inhoudelijke doelstellingen en daaraan een bijdrage leveren. Door de breedte van de programma's en de samenhang in de inzet van instrumenten kan de effectiviteit van het landelijk beleid verstevigd worden. In de programma's worden ook de actoren benoemd, zoals bestuurlijke en maatschappelijke partners, uitvoerende instellingen en landelijke organisaties. De programma's, die hierna worden geschetst bevatten verder diverse instrumenten, die in een samenhangend onderling verband worden ingezet. Dergelijke instrumenten zijn onder andere subsidieverlening voor experimenten en projecten, het voorzien in landelijke activiteiten als werkontwikkeling, onderzoek en informatievoorziening, convenanten met partijen en bestuurlijke overreding gericht op strategievorming. Van belang is vooral de samenhang tussen deze elementen goed te bewaken. De programma's kunnen worden opgebouwd uit een beperkt aantal deelprogramma's die ieder hun eigen uitwerking krijgen.

Wij maken een onderscheid tussen twee typen programma's. De eerste categorie, bestaande uit drie programma's, bevat de centrale, inhoudelijke thema's van het welzijnsbeleid. Daarmee wordt over een breed front inhoud gegeven aan bevordering van «sociale kwaliteit». De tweede categorie bestaat uit een tweetal programma's waarmee randvoorwaarden worden geschapen om de inhoudelijke programma's goed tot ontwikkeling te brengen.

De drie inhoudelijke programma's en de deelprogramma's, waarmee wij in de komende periode van start gaan zijn:

- Bevorderen van participatie en toegankelijkheid
  - participatie door jeugdigen
  - stimuleren vrijwilligerswerk
  - community care voor mensen met een fysieke of verstandelijke beperking;
  - participatie van kwetsbare ouderen in hun eigen leefmilieu;
  - breedtesport
- Voorkómen van sociale uitsluiting
  - sociale activering;
  - sociale integratie en ondersteuning van kwetsbare groepen;

- Ondersteuning van het lokaal sociaal beleid
  - leefbaarheid en sociale samenhang op buurt- en wijkniveau;
  - netwerken rond jeugd en gezin;

Tot de voorwaardenscheppende programma's rekenen wij:

- Professionaliteit en kwaliteit van aanbieders van zorg en welzijn;
- Onderzoek, monitoring en informatiebeleid.
  - onderzoek
  - monitoring
  - informatievoorziening

In het navolgende zullen wij een korte schets geven van de inzet van deze programma's, in aansluiting op de verantwoordelijkheidstoedeling tussen de overheden, die expliciet is vastgelegd in de Welzijnswet 1994. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het uitvoerende werk, de provincies voor het steunfunctiewerk en tot de verantwoordelijkheid van het rijk behoort het beleid inzake de landelijke functie.<sup>1</sup> Het is inherent aan het samenwerkingsmodel van de welzijnsnota, dat over de nadere invulling overleg wordt gevoerd met relevante partijen en dat deze op hun specifieke verantwoordelijkheden worden aangesproken. In hoofdstuk 4 is in hoofdlijnen uiteengezet op welke wijze dat zal geschieden. Omdat de verantwoordelijkheden zeer divers liggen zullen deze bij de beschrijving van de programma's waar nodig specifiek worden aangeduid. Tussen Rijk en grote steden zijn in het kader van het Doorstartconvenant eind 1998 afspraken gemaakt over een verdere impuls aan de ontwikkeling en verbetering van de sociale infrastructuur, veiligheid en leefbaarheid. De G25 geven daaraan vorm d.m.v. het opstellen van een meerjarig ontwikkelingsprogramma, dat is gebaseerd op hun stadsvisie. De nadruk ligt daarbij op een sluitende aanpak voor de meest kwetsbare groepen en een resultaatgerichte samenwerking tussen betrokken instanties, met een regiefunctie voor de steden. Over de uitwerking van onderstaande programmalijnen zal daarom afstemming plaatsvinden met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister voor Grotesteden- en Integratiebeleid.

### *5.1 Bevordering van participatie en toegankelijkheid*

Participatiebeleid richt zich op het scheppen van positieve maatschappelijke voorwaarden, zodat alle burgers actief kunnen deelnemen aan het maatschappelijk verkeer in alle mogelijke opzichten. In het participatiebeleid passen algemene doelstellingen van emancipatiebeleid en het tegengaan van discriminatie, het faciliteren van organisaties van burgers, en het betrekken van maatschappelijke organisaties bij de beleidsontwikkeling.

Ook het voorkomen of verminderen van (chronisch) lichamelijke, psychische of gedragsproblemen en het voorkomen van onnodige sociale en maatschappelijke beperkingen dragen bij aan volwaardig burgerschap en het bieden van optimale zorg voor mensen met een handicap. In een aantal situaties zijn voorzieningen noodzakelijk om ook in die omstandigheden participatie mogelijk te maken. Die voorzieningen moeten dan wel toegankelijk en toereikend zijn voor de mensen die er een beroep op doen. Zo is bijvoorbeeld de aanwezigheid van een goede infrastructuur voor jeugd van toenemend belang daar waar beide ouders actief zijn op de arbeidsmarkt. In het beleidsrapport «Jeugdige Gezinsbeleid»<sup>2</sup> wordt betoogd dat de samenleving de verantwoordelijkheid moet nemen om het «gat in de opvoeding» tussen gezin en school te vullen. Toegankelijkheid van voorzieningen wordt – naast capaciteit – ook bepaald door regelgeving, informatievoorziening, toelatingsbeleid en indicatie-

<sup>1</sup> Welzijnswet 1994, hoofdstuk I en II.

<sup>2</sup> Prof. Dr. M. de Winter, Jeugdige Gezinsbeleid, Rijswijk, maart 1998.

stelling, instellingsbeleid en kwaliteit van de dienstverlening. Rijk, provincies, gemeenten en uitvoerende instellingen dragen in dit opzicht gezamenlijk verantwoordelijkheid.

De invulling van een programma van interventies gericht op het vergroten van participatie is bij uitstek een zaak van gezamenlijke aanpak door overheden, instellingen en maatschappelijke organisaties. Participatie van burgers als consument, cliënt en patiënt, komt in de eerste plaats tot uiting in de relatie met de gemeente, de buurt en de voorzieningen. Participatiebevordering vraagt dan ook voor een belangrijk deel om een lokale aanpak. Gemeenten hebben in het Bestuursakkoord-nieuwe-stijl aangegeven zorg te dragen voor een toereikend en toegankelijk aanbod van voorzieningen op het gebied van opvang, ontmoeting, ontplooiing en ontspanning.

De bijdrage van het rijk aan dit programma bestaat met name uit de facilitering en sturing van landelijke organisaties en landelijke projecten, zoals rond jeugdparticipatie, het projectmatig ondersteunen van initiatieven van lagere overheden, en het scheppen van beleidsruimte voor het verbeteren van de toegankelijkheid van voorzieningen. De belangrijkste partners voor de uitwerking van het programma participatie en toegankelijkheid zijn: de betrokken ministers, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Inter Provinciaal Overleg (IPO); de Vereniging van Ondernemingen in de Gepremieerde en Gesubsidieerde sector (VOG) als vertegenwoordiger van de uitvoerende instellingen; provinciale steunfuncties; organisaties van de landelijke infrastructuur als NIZW, FORUM, Instituut voor Publiek en Politiek en Landelijk Centrum Opbouwwerk; consumenten- en patiëntenorganisaties en landelijke ledenorganisaties. Op het gebied van de sport gaat het tevens om NOC\*NSF, de landelijke sportorganisaties, het Nederlands Instituut voor Sport en Beweging en de Interprovinciale Organisatie Sport.

In dit programma worden de volgende accenten gelegd.

#### 5.1.1 Participatie door jeugdigen

De toename van arbeidsparticipatie van vrouwen heeft geleid tot de vraag om meer en betere kinderopvangvoorzieningen met het oog op de combinatie van zorg- en opvoedingstaken en arbeid. Deze maatschappelijke vraag wordt ook gevoed door veranderende patronen in de opvoeding binnen en buiten het gezin. Gesignaleerd is dat de opvoedingsfunctie onder druk staat. Er komen steeds minder volwassenen in het dagelijks leven van jongeren voor. De vergaande verzelfstandiging van «jeugdland» die daarvan het gevolg is vormt een ontwikkeling met risico's. Steeds meer wordt het voor de sociale ontwikkeling en maatschappelijke deelname van kinderen en jeugdigen van algemeen belang geacht dat zij gebruik kunnen maken van goede sociale en pedagogische voorzieningen buiten gezins- en schoolverband. Hier komt het derde opvoedingsmilieu in beeld. Een plek waar aantrekkelijke vrijetijdsvoorzieningen zijn en waar iemand tijd en aandacht voor jongeren heeft. Met name voor de 12-16 jarigen is een versterking van instellingen die aangeduid worden met de 4 O's opvang, ontmoeting, ontplooiing en ontspanning dringend gewenst. Voorts is ook het versterken van de eigen inbreng van kinderen en jeugdigen bij zaken die hen aangaan van grote betekenis om de maatschappelijke positie van jeugdigen te versterken. Betrokkenheid van jeugd is bovendien een voorwaarde voor effectiviteit van het jeugdbeleid.

Met betrekking tot de maatschappelijke participatie en integratie van kinderen en jongeren staan ons daarom de volgende maatregelen voor ogen:

- een forse uitbreiding van de capaciteit kinderopvang met een daarbij passend wettelijk kader in de vorm van een Wet basisvoorziening kinderopvang;
- Versterking van de buitenschoolse opvang en nieuwe experimenten tieneropvang;
- Een actieprogramma jeugdparticipatie.

### 5.1.2 Vrijwilligerswerk

Vrijwilligerswerk is een niet te onderschatten drager van sociale kwaliteit. Vrijwilligerswerk is een van de aspecten van de samenleving waaruit de solidariteit en betrokkenheid van burgers met de samenleving blijkt. Naast een individueel en maatschappelijk belang vertegenwoordigt het vrijwilligerswerk een aanzienlijke economische waarde. In vrijwel alle sectoren van zorg en welzijn leveren vrijwilligers een onmisbare bijdrage; samen meer dan de inzet van professionals. Huidige en toekomstige ontwikkelingen (bevolkingssamenstelling, arbeidsmarkt) beïnvloeden de manier waarop mensen zich als vrijwilliger beschikbaar willen stellen. Geen jarenlange verbintenissen en uitsluitend onbaatzuchtige dienstverlening, maar activiteiten die aansluiten op actuele maatschappelijke ontwikkelingen en die te maken hebben met de belangen van zichzelf en de eigen omgeving. Dat is zichtbaar in de milieubeweging, sociale activering in wijken en buurten, sportverenigingen en ouderbetrokkenheid in het onderwijs. Soms is professionele ondersteuning nodig, of moet de afstemming tussen de inzet van vrijwilligers en professionals worden versterkt. De vrijwilligersinfrastructuur als onderdeel van de sociale infrastructuur behoeft in dat licht onderhoud en wellicht ook renovatie. In de komende jaren willen wij de landelijke ondersteuning van het vrijwilligerswerk in dat opzicht vernieuwen. Bijzondere aandacht vraagt het bij vrijwilligerswerk betrekken van mensen uit landen met een andere culturele achtergrond, voor wie dat, anders dan in Angelsaksische landen, veel minder vanzelfsprekend is.

### 5.1.3 Community care voor mensen met een fysieke of verstandelijke beperking

Er zijn in Nederland omstreeks 60 000 mensen met een ernstige verstandelijke beperking. Het merendeel woont en leeft in tehuizen en instituten, waardoor vaak zwakke bindingen met de «gewone samenleving» bestaan. Het rijksbeleid staat ook hier in het teken van deelname aan de samenleving. Dit beleid loopt parallel met een breder transformatieproces: een verschuiving naar «ondersteund wonen» en «ondersteund werken» die zijn ingebed in de lokale samenleving. Er komt variëteit en kleinschaligheid op de gebieden van huisvesting en zorg. Meer mensen gaan deelnemen aan werk binnen reguliere bedrijven en instellingen, of in sociale firma's. Aparte structuren voor ondersteund werken blijven tegelijk noodzakelijk – omdat betaalde arbeid in het regulier bedrijfsleven slechts beperkt mogelijk is. Deze verschuivingen worden aangeduid met de overkoepelende term *community care*.

Overheden, aanbieders en cliëntenorganisaties hebben zich uitgesproken voor een krachtiger ontwikkeling van community care. Het betekent dat mensen zélf kiezen waar ze gaan wonen, dat instellingen van gehandicaptenzorg zich meer omvormen tot aanbieders van zorg-aan-huis. Bovendien betekent het dat «gewone» instellingen – op gebieden van leren, wonen, werken, zorgen – meer worden betrokken bij de ondersteuning van mensen met een verstandelijke beperking. Ondersteuning die is ingebed in de lokale samenleving vereist een infrastructuur waarin huisvesting, flexibele AWBZ-zorg en mogelijkheden tot vrijetijdsbesteding goed verweven zijn. Vernieuwing van de «organisatie van zorg» moet samengaan met nieuwe structuren voor integratie van verstandelijk

gehandicapte mensen. In het programma Community care willen wij hier een gerichte impuls aan geven.

Dit deelprogramma voorziet daarom in een weloverwogen reeks van lokale of regionale pilots Community care waarin ondersteuning wordt gerealiseerd over de grenzen van de categoriale zorg en de algemene voorzieningen (woningcorporaties, welzijnsinstellingen, thuiszorg en ouderenzorg, bedrijven en kantoren, arbeidsvoorziening, enzovoorts. In de eerste plaats betreft dat de ondersteuning van gezinnen met een gehandicapt kind. Hierin is een heroriëntatie van zorg en dienstverleners in twee richtingen belangwekkend: een meer integrale levering van allerlei noodzakelijke diensten (praktische thuishulp, opvang buitenshuis, persoonlijke verzorging, waar nodig dagbesteding, vrijetijdsbesteding) en een meer vraaggerichte levering van die diensten. In projecten met transmurale zorg zijn interessant ervaringen opgedaan. Voortbouwend op experimenten met transmurale zorg willen wij pilots stimuleren die zijn gericht op de vormgeving van lokale centra voor gezinsondersteuning. Het tweede aandachtspunt is het toenemend belang van arbeidsdeelname, met name voor mensen die vanaf jongere leeftijd ernstiger beperkingen hebben. Voor jongeren, dus ook voor jongere gehandicapten geldt de zogenoemde «sluitende aanpak» Specifieke vormen van ondersteund werken blijken soms een alternatief voor reguliere arbeid. Een derde aandachtspunt is de voorlichting in en aan AWBZ-instellingen en het speciaal onderwijs. De Wet REA, de nieuwe WSW en de WIW bieden nieuwe mogelijkheden om arbeidsgehandicapten aan de slag te helpen. Betrokkenen zijn daarvan onvoldoende op de hoogte.

#### 5.1.4 Participatie van ouderen in hun eigen leefmilieu.

Vooral op hogere leeftijd verkeren veel ouderen in een kwetsbare positie door het samengaan van langdurige beperkingen en tekort schietende hulpbronnen. Dit bemoeilijkt een zelfstandige bestaanswijze: 40% tot 50% van de mensen boven 75 jaar heeft langdurige – min of meer ernstige – beperkingen bij het dagelijks leven: de huishouding, de mobiliteit, de persoonlijke verzorging. Een groot gedeelte heeft tevens een laag inkomen of beschikt over weinig sociale steun vanuit de familie- en buurtomgeving. Maatschappelijke integratie en kwaliteit van bestaan zijn allesbehalve vanzelfsprekend.

Het zorgbeleid van het ministerie van VWS streeft naar flexibilisering en zorg-op-maat. Op lokaal en regionaal vlak is een toenemende creativiteit bij de ontwikkeling van nieuwe combinaties van «wonen, zorg en welzijn» te constateren, bijvoorbeeld allerlei projecten op het gebied van «beschermd wonen» met zorg-aan-huis en welzijnsdiensten. Ze bevorderen een zelfstandige bestaanswijze. Ook de ervaringen met «sociale vernieuwing» hebben de zorg voor kwetsbare ouderen in een ruimer perspectief geplaatst, bijvoorbeeld rond een leefbare omgeving waarin sociale veiligheid, participatie en uitwisseling tussen generaties tot hun recht komen.

Bovendien ontwikkelt het welzijnswerk strategieën om de «welzijns-component van ouderenzorg» beter te profileren. Centrale thema's zijn: (a) participatie bevorderen via «activering», (b) zelfregie stimuleren via «sociale preventie», (c) hulp bieden bij fysieke of sociaal-psychische problemen als «persoonsgerichte begeleiding».

Er is meer synergie mogelijk op grond van betere schakels tussen zorgkantoor en gemeente; tussen transmuraal werkende zorginstellingen, welzijnsorganisaties, woning- en wijkbeheerders.

Een aantal van de genoemde ontwikkelingen is al onderwerp van lopende beleidsinspanningen zoals rond de modernisering AWBZ. In het kader van de ontwikkeling van het welzijnsbeleid verdienen een aantal lijnen echter bijzondere aandacht.

Allereerst dient er meer aandacht uit te gaan naar de manier waarop de

dienstverlening aan ouderen wordt georganiseerd. De ondersteuning van ouderen berust op een samenspel van AWBZ-zorg en diensten uit andere verbanden, waaronder welzijnswerk, wijkbeheer, maatschappelijk werk, dagactiviteiten. Een zelfstandige bestaanswijze van kwetsbare ouderen vereist – naast gepaste huisvesting en zorg – ook flexibele dienstverlening. Het veronderstelt heldere «productdefinities» van de dienstverlening aan oudere mensen. In lokale demonstratieprojecten kan de profilering van «dienstverlening» versterkt worden. Daarbij zal in het achterhoofd moeten worden gehouden dat niet alleen individueel geboden diensten belangrijk zijn (sociale alarmering, educatie, huisbezoek, begeleiding van mantelzorg, advies, dagopvang, et cetera), maar ook de «omgeving», bijvoorbeeld het sociaal netwerk van oude mensen.

De tweede lijn betreft de relatie tussen wonen en zorg. Op het raakvlak van zorg en huisvesting ontstaan nieuwe «wonen met zorg» arrangementen, die veelal in samenspel van woningbeheerders en zorgaanbieders tot stand komen. Op veel plaatsen vervaagt het onderscheid tussen extra- en intramurale aanbieders; er komen transmurale zorgorganisaties met nieuwe «partnerships» tussen AWBZ-zorg, woningcorporaties en welzijnswerk. Daarmee kunnen meer kwetsbare ouderen intensieve zorg krijgen onafhankelijk van het verblijf in een intramurale voorziening. Deze programmalijn wordt afgestemd met het ministerie van VROM.

De derde programmalijn betreft sociale integratiekaders. De ondersteuning van kwetsbare ouderen behoeft een nieuw flankerend beleid gericht op versterking van sociale integratiekaders. Dit beleid vergt een heroriëntatie op de persoon in zijn sociale omgeving. Veel initiatieven op dit gebied lopen reeds, bijvoorbeeld rondom sociale preventie (activerend huisbezoek, netwerkvorming), sociale samenbinding via «gilden» en netwerken van onderlinge steun binnen kringen van ouderen, activering tot participatie met dagbesteding of intergeneratie-projecten. Belangrijk is een verankering van die initiatieven in een lokaal zorg- en welzijnsbeleid.

#### 5.1.5 Breedtesport

De bijdrage van sport aan de bevordering van maatschappelijke participatie kan aanzienlijk worden vergroot door de potenties van sport optimaal te benutten. Onderwerpen als sociale activering, zinvolle tijdsbesteding van jeugdigen en sociale binding in achterstandswijken zijn in de kabinetsnota Wat sport beweegt uitgewerkt in een plan van aanpak. Het sportbeleid wordt de komende jaren vanuit dat perspectief gericht op de versterking van de breedtesport. Door vernieuwende projecten, methodieken en aanpassingen in het bestaande aanbod wordt een bijdrage geleverd aan de verbetering van de kwaliteit van sport en bewegen en van de organisaties en instanties die actief zijn op dit gebied. Met de nieuwe landelijke sportondersteuningsorganisatie NISB zal worden overlegd over de inzet van deze instelling bij de versterking van de breedtesport.

Voor een daadwerkelijke overdracht en implementatie van de nieuwe inzichten en deskundigheid in het sportaanbod op grote schaal is een extra inspanning nodig. Daarvoor zijn in de komende jaren extra middelen beschikbaar. Dat wordt in een beleidsbrief over de breedtesport uiteengezet en past in de afspraak uit het Bestuursakkoord-nieuwe-stijl om het belang van sport mee te wegen in het beleid op andere terreinen.

Op het gebied van sport en bewegen wordt gericht beleid gevoerd voor groepen die achterblijven in deelneming als actief beoefenaar, of bij de vervulling van kaderfuncties, zoals bepaalde groepen ouderen, etnische minderheden, gehandicapten, vrouwen, homo-sporters en chronisch zieken. Voor jeugdigen bestaat speciale aandacht in het project Jeugd in

Beweging (in samenwerking met het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen) Speciale aandacht wordt gegeven aan de versteviging van de sportcontacten tussen de jeugd uit de delen van het Koninkrijk.

## 5.2 Voorkómen van sociale uitsluiting

Er zijn groepen in de samenleving die structureel dreigen te worden uitgesloten door een cumulatie van achterstanden, tekorten of uitval. Juist voor deze categorieën, die door het algemene aanbod niet of onvoldoende bereikt worden of daar niet voldoende aan hebben, zijn bijzondere inspanningen nodig. Het gaat om alle denkbare activiteiten die bijdragen aan maatschappelijk herstel, sociale zelfredzaamheid en economische zelfstandigheid, persoonlijke ontplooiing en herstel van maatschappelijke banden.

Wij willen voor de komende jaren met de belangrijkste partners een programma ontwikkelen en uitvoeren, gericht op gezamenlijk bepaalde prioriteiten. Sociale uitsluiting is een complexe problematiek die bestreden moet worden met grote vasthoudendheid en met maatregelen die elkaar onderling ondersteunen. Wij zullen de programmering van de landelijke infrastructuur voor een deel op deze problematiek richten. Enkele organisaties zijn met financiële ondersteuning actief op dit terrein. Daarnaast is er financiële ruimte voor een aantal experimentele en voorbeeldprojecten.

Gemeenten beschikken over eigen instrumenten en zijn voor de inzet daarvan zelf verantwoordelijk. Het programma kan zich met name richten op het vergroten van het rendement van die lokale inzet door de ontwikkeling van nieuwe methoden, het uitwisselen van «good practices» en het koppelen van voorzieningen tot een sluitende aanpak.

Wij starten met de twee volgende belangrijke deelprojecten.

### 5.2.1 Sociale activering

De afgelopen jaren zijn grote successen geboekt bij het terugdringen van de werkloosheid in Nederland. De groep mensen die nu werkzoekende is, bestaat in toenemende mate uit mensen die al langer werkloos zijn. In veel gevallen is het beschikbaar stellen van vacatures, al dan niet met een vorm van bijscholing, voor deze groep een strategie die zinvol is, maar deze aanpak is niet voor iedereen voldoende effectief. Vaak zal voorafgaand aan arbeidstoeleiding een opstap nodig zijn in de vorm van een sociale activeringstraject, waarbij gerichte ondersteuning (bijvoorbeeld rond schuldsanering of de aanpak van belastende gezinssituaties) en begeleiding (bijvoorbeeld bij het organiseren van werkervaring en het verhogen van sociale vaardigheden) moeten worden ingezet. Daarnaast is sociale activering met name ook bedoeld voor diegenen voor wie maatschappelijke participatie (vooralsnog) het meest haalbare is. De uitvoering van sociale activering vindt met name plaats op lokaal niveau. Gemeenten hebben al veel ervaring opgedaan met onder meer de experimenten op grond van artikel 144 van de Nieuwe Algemene Bijstandswet en de Wet Inschakeling Werkzoekenden als instrumenten. Afstemming tussen zorg en welzijn, sociale activering en het arbeidsmarktinstrumentarium is daarbij een belangrijke doelstelling. Voor mensen met een handicap of gezondheidsproblemen zijn bijzondere voorzieningen nodig bijvoorbeeld in de sfeer van vervoer of aanpassingen van de werkomstandigheden.

Wij stellen ons daarom voor om op het snijvlak van welzijnsbeleid, arbeidsmarktbeleid en sociale zekerheidsbeleid samen met de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een gerichte impuls te geven aan

het verder ontwikkelen van sociale activering. Er zijn beleidslijnen te onderscheiden waarlangs een verdere uitbouw van sociale activering (mede gerelateerd aan arbeidstoeleiding) op een meer adequate wijze kan worden ondersteund. De eerste lijn is gericht op het tot stand komen van adequate activeringsmethodieken. Wij zullen gericht bevorderen dat instrumenten die door zorg- en welzijnsvoorzieningen zijn ontwikkeld voor programma's voor dagbesteding, daghulp, ambulante zorg, maatschappelijke opvang en het bereiken van moeilijk toegankelijke groepen getransformeerd worden naar een nieuw kader, waarbij nauwe aansluiting wordt gezocht bij ontwikkelingen op het gebied van sociale activering en arbeidstoeleiding.

De tweede lijn vormt het leggen van verbindingen tussen organisaties van zorg en welzijn, organisaties voor werk en inkomen en opleidings- en scholingsinstanties. Hiervoor bieden het beleidsinstrumentarium gekoppeld aan de Wet Inschakeling Werkzoekenden (WIW) en de Nieuwe Algemene Bijstandswet goede aanknopingspunten (evenals de Wet Inburgering Nieuwkomers en de Wet Reïntegratie Arbeidsgehandicapten). Dat sluit aan bij de vorming van de Centra voor Werk- en Inkomen. Het ligt in de rede om vervolgens ook de koppeling met zorg en welzijn strakker en minder vrijblijvend vorm te geven.

### 5.2.2 Sociale integratie en ondersteuning van kwetsbare groepen

In onze samenleving leven mensen die vanwege psycho-sociale problematiek moeilijk sociaal en maatschappelijk functioneren: groepen dak- en thuislozen, drugs- en alcoholverslaafden, uitbehandelde» (ex-)cliënten uit residentiële voorzieningen als de psychiatrie, de maatschappelijke opvang, de jeugdzorg en dergelijke. In veel gevallen kunnen deze mensen echter met behulp van extra sociale ondersteuning en zorg tot op zekere hoogte een gewoon» bestaan leiden temidden van hun medeburgers. Speciale aandacht vragen groepen kwetsbare vluchtelingen en asielzoekers (o.a. ama's) in het kader van hun inburgering of sociale integratie. Dit vraagt om een aanpak waarbij verschillende voorzieningen en beleidssectoren betrokken zijn. Aan de ene kant zorgvoorzieningen zoals thuiszorg, maatschappelijk werk, maatschappelijke opvang, gemeentelijke gezondheidsdienst, geestelijke gezondheidszorg, jeugd- en verslavingszorg en aan de andere kant sociale diensten, welzijnsvoorzieningen, basiseducatie, burenen- en gemeenschapshulp, sociaal vrijwilligerswerk, woningcorporaties en dergelijke binnen een integraal (lokaal) sociaal beleidskader. Bijzondere aandacht vragen ouderen uit minderheids-groepen die weinig zijn geïntegreerd in de Nederlandse cultuur, en kwetsbare ouderen, zoals dementerende ouderen en ouderen met psychiatrische problemen in situaties waarbij veel inzet van mantelzorg en hulpverlening nodig is.

Uitgangspunt voor dit beleid is ondersteunen in de eigen leefomgeving of, na een periode van opname/ residentieel verblijf, helpen integreren in de samenleving. Zoiets kan door middel van:

- activering van de sociale redzaamheid en informele sociale steunstructuur, onder andere door aangepaste vormen van wonen en begeleiding;
- sociale activering in kader van (aangepast) werk en/of dagbesteding;
- organisatie en afstemming van de zorg- en hulpverlening om de cliënt in zijn leefomgeving heen;
- combinaties van bemoeizorg en bescherming;
- bestrijding/ beperking van overlast (bevorderen pro-sociaal gedrag en sanctioneren anti-sociaal gedrag).

Dat stelt hoge eisen aan de afstemming tussen een groot aantal instellingen. Vaak gaat het niet alleen om verschillende instellingen, maar ook



om verschillende financieringsstromen en werkculturen. Op lokaal niveau zal deze samenhangende aanpak van beleids- en praktijkontwikkeling echter toch vorm en inhoud moeten krijgen. Wij zijn dan ook voornemens in overleg met de VNG na te gaan op welke manier deze sluitende aanpak kan worden bevorderd of op welke wijze deze samenhang verder gefaciliteerd kan worden. Daarmee wordt een nadere invulling gegeven aan de contouren van dit programma.

### 5.3 Ondersteuning van het lokaal sociaal beleid

Dit programma heeft tot doel om de lokale beleidsvoering te versterken. De uitdaging voor de gemeenten wat betreft het sociaal en welzijnsbeleid is er vooral in gelegen om samenhang te brengen in de aanpak van de vaak problematische situaties. Meer dan voorheen worden mogelijkheden geboden in de regelgeving om sectorgrenzen te overschrijden en om initiatieven te bundelen. Bij het bestemmen van budgetten zijn de vrijheidsgraden voor gemeenten eveneens uitgebreid. Een gecombineerde – massieve – inzet van middelen kan tot een aanzienlijke versterking van de effectiviteit van maatregelen leiden. Deze invulling geeft het programma lokaal sociaal beleid in eerste instantie een bestuurlijke invalshoek. Daarnaast kent dit programma een tweetal meer inhoudelijke accenten die er een lokale inkleuring aan geven: leefbaarheid en netwerken rondom jeugd. Deze worden hierna als deelproject uitgewerkt.

In het Bestuursakkoord-nieuwe-stijl (Bans) is afgesproken dat het rijk de ontokerde, lokale beleidsvorming steunt door een gebundelde inzet van de landelijke infrastructuur voor ondersteuning van gemeenten. Die afspraak zal worden uitgewerkt in het bestuurlijk overleg met VNG, G4 en G25. Tevens spant het rijk zich in om de diverse landelijke beleidskaders op elkaar af te stemmen. Het IPO bevordert dat provinciale (steunfunctie)-instrumenten worden ingezet bij de invulling van lokaal sociaal beleid. Ook draagt IPO zorg voor interprovinciale besluitvorming die erop gericht is om gemeenten in landelijke gebieden te ondersteunen bij de ontwikkeling van lokaal sociaal beleid.

De bijdrage van sport aan de realisering van maatschappelijke doelen kan aanzienlijk worden vergroot als de potenties van sport optimaal worden benut. Op basis van de nota *Wat sport beweegt* is dit in een plan van aanpak uitgewerkt. Gemeenten zullen in de komende jaren worden ondersteund bij de ontwikkeling van dit beleid.

#### 5.3.1 Leefbaarheid en sociale samenhang op wijk- en buurtniveau

De laatste jaren neemt de aandacht voor de directe leefomgeving merkbaar toe. Niet via het romantisch beeld van de oude volkswijk, maar in een veel modernere betekenis van het woord wijk of buurt en het idee van een civil society: burgers nemen met elkaar deel aan de lokale samenleving en die verbintenis impliceert zowel rechten als plichten. Die relatie tussen burgers en buurt behoeft soms actieve ondersteuning. Gemeenten kunnen daarbij een ondersteunende rol spelen. Zo blijkt onderhoud van een buurt – van wegen tot vernieuwen – door alle betrokkenen sterk te worden gewaardeerd. Soms is een meer actieve rol nodig zoals bijvoorbeeld het bestrijden van overlast. Wij willen deze aanpak de komende jaren actief versterken. De inzet is daarbij primair om meer nog dan voorheen gemeenten zo toe te rusten dat ze daadwerkelijk lokaal sociaal beleid kunnen voeren. In de nota *Sturen op doelen, faciliteren op instrumenten*<sup>1</sup>, die aan gemeenten is aangeboden, is reeds een kader geschetst voor de manier waarop die ondersteuning vorm kan krijgen. Die lijn zal voortgezet worden. Voor een deel zoeken wij daarbij nauwe aansluiting bij het grote-stedenbeleid zoals

---

<sup>1</sup> Ministerie van VWS, Rijswijk 1998.

dat thans vorm krijgt. Immers, binnen dat beleid wordt van gemeenten gevraagd om een stedelijke visie te ontwikkelen. De beoordeling van de lokale sociale infrastructuur maakt daar een integraal onderdeel van uit. Wij willen echter ook nadrukkelijk aandacht besteden aan de plattelandsgebieden. De vraag naar leefbaarheid en sociale samenhang speelt ook hier, alleen verschilt de uitwerking van die in de grote en middelgrote steden.

Bij de verdere aanpak stellen wij ons allereerst voor om de gemeenten te ondersteunen door het tot stand brengen van geëigende instrumenten. Zo zijn er verschillende instrumenten in omloop om de behoefte van burgers beter in kaart te brengen (lokale monitoren, panels, inspraakrondes, etc.). Ook proberen gemeenten hun beleid te systematiseren, bijvoorbeeld aan de hand van sociale structuurplannen. Voor de G25 kunnen deze plannen dienen als nadere onderbouwing, dan wel uitwerking van de lokale ontwikkelingsprogramma's in het kader van het GSB. Wij zullen die ontwikkelingen verder faciliteren. Daarnaast zullen «good practices» een actieve promotie krijgen. De landelijke infrastructuur zal hierbij een duidelijke rol moeten gaan vervullen.

In deze gevallen gaat het meestal om het samenbrengen van inhoudelijke en bestuurlijke vragen. Voorbeelden hiervan zijn het project *Heel de buurt*, dat een sterk accent legt op de ontwikkeling van nieuwe manieren om burgers actief bij buurtontwikkeling te betrekken en het project *Communities that care*, dat samen met het ministerie van Justitie is gestart en dat zich richt op vormen van criminaliteitspreventie in buurten.

Om dit proces systematisch te ondersteunen, wordt er een Landelijke Commissie Lokaal Sociaal Beleid ingesteld, met de opdracht de inspanningen die de komende vier jaar nodig zijn in een samenhangend programma te vertalen en te voorzien van duidelijke prioriteiten. De commissie bestaat onder meer uit vertegenwoordigers van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal Overleg, de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, alsmede plaatselijke bestuurders en deskundigen op persoonlijke titel. De commissie zal voorstellen die een sectoroverstijgend karakter hebben en de betrokkenheid van meer bestuurslagen nodig maken, tevens afstemmen met het halfjaarlijkse Overhedenoverleg in het kader van het Bestuursakkoord-nieuwe-stijl.

### 5.3.2 Netwerken rond jeugd en gezin

Reeds in het regeerakkoord heeft het kabinet het belang van een samenhangende sociale infrastructuur voor jeugdigen benadrukt. Ten aanzien van de regionaal en provinciaal georganiseerde jeugdzorg is daar in het kader van *Regie in de jeugdzorg*<sup>1</sup> een belangrijke stap mee gezet. Afstemming en samenwerking tussen voorzieningen die zich richten op aspecten van de ontwikkeling van jongeren, is nog steeds niet vanzelfsprekend. Bij de ontwikkeling van jongeren tussen de 0 en 18 jaar zijn vele instellingen betrokken: kinderopvang, peuterspeelzalen, opvoedingsondersteuning en ontwikkelingsstimulering, consultatiebureaus, scholen voor speciaal onderwijs, CAD, GGZ, jeugdzorginstellingen, basisscholen, scholen voor voortgezet onderwijs, schoolbegeleidingsdiensten, buitenschoolse opvang, schoolmaatschappelijk werk, RMC-functies, politie, sportverenigingen, vrije tijdsinstellingen vormen niet eens een volledige opsomming. De diverse instellingen werken vanuit een eigen perspectief met eigen beleidsintenties. De werkwijzen van de diverse instellingen sluit daardoor veelal niet goed op elkaar aan.

Op verschillende plaatsen worden wel initiatieven ontplooid om delen van dit «netwerk rond de jeugd» beter te organiseren. Voorbeelden hiervan zijn wijknetwerken 0–6 jarigen, zorg-advies-teams, die de aansluiting en

---

<sup>1</sup> Ministerie van VWS, Rijswijk 1994.

verwijzing naar de jeugdzorg beter reguleren. Dit zijn echter maar partiële benaderingen.

Binnen het onderwijsveld is de laatste jaren een discussie op gang gekomen over de sociale en pedagogische opdracht van het onderwijs. Van het onderwijs wordt steeds meer een bijdrage verwacht aan de sociale en maatschappelijke integratie van jeugdigen. Deze bezinning op taken en verantwoordelijkheden van onderwijsinstellingen in relatie tot de gezinsopvoeding, draagt vaak een algemeen karakter. Maar er is een toenemende zorg in de samenleving om groepen «kwetsbare» of problematische jeugdigen en gezinnen. Dat komt naar voren in discussies over zinloos geweld door jeugdigen, voortijdig schoolverlaters, opvoedingsonmacht, jeugdcriminaliteit, en in de specifieke problematiek van gezinnen uit minderheidsgroepen en jeugdigen. Ook is men bevreesd voor een scherpere tweedeling tussen kansrijke en kansarme jeugdigen. Deze ontwikkelingen vragen om uitbreiding en inhoudelijke vernieuwing van sociale en pedagogische arrangementen. Er moeten nieuwe verbanden worden gelegd tussen zorg- en welzijns-, educatieve en vrijetijdsvoorzieningen. Integrale en samenhangende beleidskaders zijn daarvoor noodzakelijk. Dat kan slechts tot stand worden gebracht in een programmatische aanpak van beleids- en praktijkontwikkeling op het niveau van buurt of wijk.

Meer concreet stellen wij ons het volgende voor:

- In vervolg op de activiteiten van de projectgroep Ontwikkeling lokaal preventief jeugdbeleid (OLPJ) stellen wij ook deze regeerperiode middelen beschikbaar voor de verdere ondersteuning van gemeenten bij de ontwikkeling van hun jeugdbeleid. Daartoe wordt samen met de VNG een plan van aanpak opgesteld. Uitwisseling van ervaringen tussen gemeenten, informatievoorziening en gerichte steun op maat zullen daarin belangrijke instrumenten zijn. Versterking van de regierol van gemeenten, jeugdparticipatie, de aansluiting met de curatieve jeugdzorg en de samenhang tussen jeugdbeleid en onderwijsbeleid zullen daarin in elk geval belangrijke thema's zijn. In het kader van dat laatste thema nemen wij ons voor om samen met het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen initiatieven te ontplooiën om de lokale overheden te ondersteunen bij de verdere ontwikkeling van de brede school.
- In de tweede plaats zullen wij ons richten op de vele activiteiten die in het kader van het preventieve jeugd- en justitiebeleid en grotestedenbeleid ondernomen worden. In de sfeer van opvoedingsondersteuning, ontwikkelingsstimulering, preventie jeugdcriminaliteit, spijbelen en kindermishandeling lopen thans veel verschillende projecten die om een onderlinge vergelijking vragen. Het vergroten van de samenhang en doeltreffendheid van deze initiatieven is een belangrijke opgave voor de daarbij betrokken bestuurlijke partners, onverlet de verantwoordelijkheid van ouders. De VNG wordt overeenkomstig de afspraken in het Bestuursakkoord-nieuwe-stijl tevens betrokken. Het IPO bekijkt welke bijdrage de provincies kunnen leveren.
- In het kader van het Bestuursakkoord-nieuwe-stijl wordt ter versterking van de samenhang in het beleid een gezamenlijk visie op het jeugdbeleid opgesteld. Deze visie is richtinggevend voor het jeugdbeleid van de overheden en zullen – waar mogelijk – vertaald worden naar de gebruikelijke beleidskaders.

#### *5.4 Professionaliteit en kwaliteit van aanbieders van zorg en welzijn*

Het realiseren van een goed welzijnsbeleid veronderstelt de beschikbaarheid van een veelheid van instellingen en aanbieders die een professioneel en kwalitatief verantwoord aanbod in stand houden. Voor

zover deze instellingen tot het domein van zorg en welzijn gerekend kunnen worden, is het onze verantwoordelijkheid om actief mee te werken aan het verhogen van professionaliteit en die kwaliteit. Bij initiatieven als vermaatschappelijking van de geestelijke gezondheidszorg, de afstemming met het algemeen maatschappelijk werk en het woon-zorgbeleid voor ouderen zijn al deze aspecten van professionaliteit en kwaliteit van voorzieningen aan de orde. Dat geldt in feite voor elke situatie waar zich hulpvragen voordoen op het grensvlak tussen voorzieningen.

Bij een programma professionaliteit en kwaliteit van voorzieningen zijn overheden, uitvoerende instellingen met de ondernemersorganisaties en de landelijke ondersteuningsstructuur vanuit hun eigen verantwoordelijkheden direct betrokken. De primaire verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de voorzieningen ligt bij de instellingen van de sector. Voor het ministerie van VWS ligt er de taak verbindingen te leggen naar de zorg, naar het voorzieningenbeleid op terreinen van andere ministeries, en naar de partijen die betrokken zijn bij het arbeidsmarktbeleid. Ook de kwaliteit van het aanbod op het gebied van sport en bewegen behoeft versterking en vernieuwing. Zowel gemeenten als landelijke sportorganisaties worden daarop aangesproken. De programma's, waarmee dit thema gestalte krijgt, hebben betrekking op deskundigheidsbevordering, professionalisering (werkgelegenheid), verbetering van sportmedische zorg, verhoging van de veiligheid bij sportbeoefening en afstemming van landelijke wet- en regelgeving op de kwaliteit van de sportinfrastructuur.

Enkele hoofdzaken verdienen in het bijzonder aandacht.

Allereerst wordt aan instellingen in toenemende mate gevraagd zich actief te richten op (veranderende) wensen van hun cliënten. Voor een belangrijk deel heeft dat te maken met het gegroeide besef dat de wensen en noden van burgers zo veel mogelijk leidend moeten zijn voor het functioneren van instellingen. De behoefte aan vraagoriëntatie wordt breed onderschreven en wij stellen ons dan ook ten doel met de desbetreffende instellingen na te gaan hoe dat ook in deze sector zo goed mogelijk vorm kan krijgen. Bovendien worden instellingen geconfronteerd met een steeds grotere verscheidenheid in etnische en culturele achtergrond van patiënten, cliënten en bewoners. Dat stelt eisen aan de kwaliteit van de bejegening en aan de diversiteit van het aanbod. Meer in het bijzonder willen wij daarbij aandacht besteden aan de multiculturalisatie van de sector zorg en welzijn.

Behalve vraaggerichtheid en de continue ontwikkeling van een flexibel en goed aansluitend aanbod, geldt in toenemende mate ook de opdracht om beschikbare middelen zo doelmatig mogelijk in te zetten. De afgelopen jaren heeft de sector al een aantal instrumenten ontwikkeld om aan dit streven vorm te geven. Tegelijkertijd valt op dit gebied nog veel winst te halen valt. Zo is de transparantie van de verhouding tussen de inzet van middelen en het bereiken van resultaten, zeker nog voor verbetering vatbaar.

Een apart punt van aandacht betreft in dat kader de versterking van de professionaliteit van het management van de zorg- en welzijnsvoorzieningen. De afgelopen jaren valt met name op lokaal niveau een sterk schaalvergrotingsproces waar te nemen. Dat proces dient gelijk op te lopen met een versterking van het managementpotentieel van de sector. Wij willen daar gericht aandacht aan geven.

Ontwikkelingen aan de vraagkant betekenen niet alleen dat instellingen en managers, maar ook dat de professionals zich continu moeten aanpassen. Twee aspecten vragen in het bijzonder om aandacht. Allereerst moet het arbeidsmarktbeleid in deze sector ook voldoende aandacht houden: het is immers van groot belang dat de sector ook op termijn over voldoende

goed opgeleide beroepskrachten beschikt. Het is evenzeer van belang dat de opleiding van deze beroepskrachten zowel de initiële opleiding als de bij- en nascholing voldoende meebeweegt met de veranderende eisen die aan de sector worden gesteld. In een voortdurende aanpassing van de beroepenstructuur moet dat tot uitdrukking komen.

Onderdeel van de kwaliteit en professionaliteit is de aandacht voor en afstemming op de inzet van vrijwilligers in de sector. Dat geldt zowel voor beleidsmakers, besturen als de uitvoerende werkers in deze sector. Het besef, dat vrijwilligers een essentiële bijdrage leveren aan zorg- en welzijnsvoorzieningen moet van betekenis zijn voor de organisatie en uitvoering van voorzieningen.

De landelijke functie werkontwikkeling, waarmee de kwaliteit en professionaliteit van het uitvoerende werk wordt ondersteund, is een belangrijke taak van het NIZW samen met enkele andere landelijke organisaties, zoals Forum en Averroës. Over de verdere invulling van deze programmalijn, waarvan werkontwikkeling onderdeel vormt, zullen wij nader in overleg treden met de relevante sector- en beroepsorganisaties, alsmede met de financierende partijen (gemeenten, provincies, zorgkantoren) en relevante organisaties van (potentiële) gebruikers.

Volledigheidshalve melden wij, dat in de programma's «Internationale samenwerking» twee sporen zijn te onderscheiden: multilaterale, bilaterale. Het gaat daarbij om de versterking van de positie van Nederland in internationale fora en kennisoverdracht; respectievelijk om uitwisselingsprojecten onder de noemer «kennis halen, kennis brengen».

#### *5.5 Onderzoek, monitoring en informatievoorziening*

De bijdrage aan sociale kwaliteit is in deze nota gepresenteerd als toetssteen voor de effecten van het welzijnsbeleid. Daarvoor moeten nieuwe ijkpunten worden ontwikkeld waarmee die effecten kunnen worden gemeten en vastgesteld. Dat zal een belangrijk onderdeel vormen van dit programma.

Voor iedere vorm van beleidsvoering is het kunnen beschikken over relevante en objectieve beschrijvingen van wat zich in de samenleving afspeelt een noodzakelijke voorwaarde. De decentralisatie van het welzijnsbeleid heeft tegelijkertijd met het afstoten van uitvoerende taken ook een aantal informatiestromen afgesneden over wat zich aan de basis afspeelt. Beleidsmakers echter moeten weten wat zich afspeelt in de samenleving, wat het aanbod aan voorzieningen is en welke instrumenten en aanpakken effectief en efficiënt zijn. Maar ook burgers hebben informatie nodig om hun weg te vinden in de wereld van regelingen, voorzieningen en hulpmiddelen.

Veel van het beleid is gericht op problematische situaties. Bij complexe problemen – en daar hebben we het vooral over – is het onvermijdelijk om een scala aan acties te ondernemen. Om te beslissen welke acties door welke partijen te nemen zijn, is kennis van aanpakken, methodieken, voorzieningen en regelgeving nodig. Vervolgens zal het beleid gevolgd en geëvalueerd moeten worden.

Om te besluiten waar welke sociale interventies in te zetten en daarna te toetsen op hun werking zoeken we naar een samenhangende set van informatieën inzicht biedende instrumenten.

De productie en het gebruik van kennis en informatie voor het beleid vraagt om steeds meer afstemming en coördinatie. Aan de orde zijn hier zowel de relatie tussen leveranciers van informatie (onder andere CBS en SCP), als die tussen leveranciers en gebruikers (onder andere verschillende departementen, landelijke instellingen en gemeenten). Op het terrein van onderzoek, monitoring en informatievoorziening wordt prioriteit gegeven aan de hierna beschreven deelprogramma's.

## 5.5.1 Onderzoek

### *Deelprogramma Sociale infrastructuur*

Sociale infrastructuur is gedefinieerd in termen van de formele (institutionele) en de informele integrerende (relationele) kaders die burgers in staat stellen om aan de samenleving te kunnen deelnemen en met elkaar sociale relaties aan te gaan. Ten aanzien van beide invalshoeken is onderzoek ter ondersteuning van voorgenomen beleid wenselijk. In relatie tot (de versterking van) de sociale infrastructuur is leefbaarheid als een belangrijk beleidsobject getypeerd. Dit onderzoek dient met name gericht te zijn en uitgevoerd te worden op het niveau van buurt of wijk om het leefbaarheidsaspect in al zijn complexiteit te kunnen benaderen.

### *Deelprogramma Doelgroep-georiënteerd onderzoek*

Om zicht te blijven houden op de ontwikkeling van de sociale positie van kwetsbare groepen burgers in de samenleving zijn studies van specifieke groepen een onmisbaar instrument. Bij dit type onderzoek speelt het SCP zowel in uitvoerende als in coördinerende zin een belangrijke rol.

In het kader van het doelgroepenprogramma wordt ook interdepartementaal onderzoek mogelijk gemaakt ten behoeve van jeugd, minderheden, gehandicapten en ouderen.

Voor de programmering van specifiek onderzoek naar jongeren vormt de nota «Zicht op Jeugd» van de interdepartementale Commissie Jeugdonderzoek (CJO) het uitgangspunt. De aandacht in onderzoek ten behoeve van gehandicapten en minderheden zal gericht worden op onderwerpen als «community care», emancipatie en beeldvorming.

Wat de ouderen betreft, vindt er de komende jaren een versterking plaats van de kennisvorming in algemene zin. Belangrijke elementen daarbij zijn: scenario-ontwikkeling, peilingen onder ouderen – ook in het kader van monitoring en leefsituatie-onderzoek bij ouderen uit minderheidsgroepen.

### *Deelprogramma Toekomst*

Op de toekomst gericht beleid zal zich moeten baseren op kennis van maatschappelijke ontwikkelingen. In dit licht is een begin gemaakt met het uitvoeren van het onderzoeksprogramma Toekomst. Doel is door middel van een of meer scenariostudies de mogelijke en/of wenselijke toekomst van de Nederlandse samenleving in kaart te brengen. In het bijzonder wordt er aandacht geschonken aan de sociale en culturele dimensies die in een toekomstige samenleving een rol kunnen spelen. De toekomst van de sport zal in een soortgelijk project nader verkend worden.

De scenariostudies zullen aansluiten bij de monitoring activiteiten.

Partijen in dit verband zijn het SCP en enkele universitaire onderzoeksinstellingen.

### *Deelprogramma sportonderzoek*

Tevens is voorzien in onderzoeksactiviteiten gericht op verkenning van de toekomst van de sport, op hanteerbare kengetallen, monitoring en evaluatie van beleid.

### *Deelprogramma Bestuurlijke aspecten van welzijnsbeleid*

Het welzijnsbeleid van de afgelopen jaren heeft door een andere toedeling van verantwoordelijkheden een sterke bestuurlijke inslag gehad. Er is echter tot nog toe vrijwel geen onderzoek uitgevoerd naar de invloed van de nieuwe verhoudingen tussen de bestuurlijke niveaus en de samenwerking en afstemmingsstructuren voor de uitvoering van het beleid. In het licht van een bezinning op het bestuurlijke en juridische instrumentarium is er behoefte aan onderzoek naar de institutionele aspecten van het sociaal beleid en het welzijnsbeleid.

### 5.5.2 Monitoring

Ten behoeve van beleid vinden tal van monitoringactiviteiten plaats, waarbij periodiek aan de hand van indicatoren, uiteenlopende maatschappelijke vraagstukken in kaart worden gebracht. Een voorbeeld is de Nationale Drugsmonitor. Naast een aantal grote, vaak landelijke monitoren is er sprake van een veelvoud aan lokale monitorachtige instrumenten. Sommige monitorresultaten zijn breed beschikbaar (met name de landelijke monitoren), maar die zijn vanwege het gewenste detailniveau niet altijd lokaal toepasbaar. Andere resultaten zijn juist wel lokaal relevant, maar weer niet beschikbaar voor derden om als referentiepunt te fungeren. In het Bestuursakkoord-nieuwe-stijl is de afgesproken dat gefaseerd wordt gestreefd naar een situatie waarin de monitors op elkaar worden afgestemd om de last ervan voor decentrale overheden beperkt te houden. Dit geldt tevens voor onderstaande initiatieven.

#### *Monitor lokaal sociaal beleid*

Voor de ontwikkeling van een monitor voor het lokale sociale beleid wordt langs verschillende lijnen gewerkt. Allereerst worden gemeenten in staat gesteld zelf lokale monitoren te ontwikkelen. Er volgen ook initiatieven om te komen tot een algemeen aanvaarde minimumset van basisgegevens die als bouwstenen kunnen fungeren voor de lokaal te ontwikkelen en toe te passen monitoren.

De activiteiten op het terrein van deze monitor worden in nauw overleg met belanghebbenden zullen worden ontwikkeld. Primaire partners zijn de gemeenten (VNG), werkgevers (VOG), het NIZW, het SCP en het CBS.

#### *Monitor gemeentelijk jeugdbeleid en jeugdbarometer.*

Het Sociaal en Cultureel Planbureau zal met ingang van 1999 de verdere ontwikkeling van het lokaal jeugdbeleid periodiek (om de 3 jaar) gaan volgen.

Voorts heeft de Commissie Jeugdonderzoek opdracht gegeven voor een landelijke jeugdmonitor, bestaande uit een tweejaarlijkse jeugdbarometer die wordt opgesteld door het Centraal Bureau voor de Statistiek. Deze wordt afgewisseld met een tweejaarlijks jeugdrapport opgesteld door het Sociaal en Cultureel Planbureau.

#### *Monitor maatschappelijke opvang*

Er wordt samen met de VNG en de Federatie Opvang een landelijke monitor maatschappelijke opvang ontwikkeld. De monitor zal informatie bevatten over de vraag en aanbod van de opvang en over het gemeentelijke beleid. De monitor zal tevens gegevens bevatten nodig voor de evaluatie van de specifieke uitkeringen in 2001.

### 5.5.3 Informatievoorziening

Voor het functioneren van de sector is het is van groot belang dat zowel professionals in het veld als beleidsmakers op verschillende niveaus goed geïnformeerd zijn over de samenhang en ontwikkeling van uiteenlopende verschijnselen in de sector zorg en welzijn. Hierbij kan onderscheid gemaakt worden tussen sectorinformatie en publieksinformatie.

Sectorinformatie betreft informatie over met name organisaties en over beroepsgroepen. We hebben relatief weinig inzicht in de productiviteit en effectiviteit van het aanbod. Op diverse deelterreinen is veel geïnvesteerd in het ontwikkelen van registratiesystemen. Op andere terreinen is registratie nog nauwelijks op gang gekomen. Wij streven afstemming van de registraties binnen de verschillende werksoorten na. Specifieke aandacht is nodig voor het feit dat de opkomst van brede welzijnsorganisaties en de aandacht voor lokaal sociaal beleid om een ontwik-

keling van nieuwe, flexibele registratiesystemen vraagt. Primaire partners zijn de VOG en het Centrum voor Bedrijfstakinformatie dat is ondergebracht bij het NIZW.

In het kader van zijn opdracht brengt het SCP advies uit aan de regering over ontwikkelingen in deze sector. CBS, NIZW en SCP zullen samen de mogelijkheid verkennen van een proefrapportage op het terrein van zorg en welzijn. De rapportage moet inzicht bieden in het aanbod en gebruik van voorzieningen, in relatie tot de beleidsontwikkelingen in het veld en de welzijnsproblematiek in de samenleving. Hierbij zal ook gebruik gemaakt worden van de eerder genoemde monitoren.

Publieksinformatie betreft tal van onderwerpen die bijdragen aan het maatschappelijk goed kunnen functioneren van burgers.

Het Ministerie heeft de afgelopen jaar actief geparticipeerd in het Nationaal Actie Programma Elektronische Overheid en het Overheidsloket 2000. Onlangs is een convenant gesloten met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkszaken waarin wij ons verplichten een Loket Zorg en Welzijn te ontwikkelen. Inzet is dat iedere burger in Nederland heel makkelijk informatie kan vinden over alles wat met welzijns-, zorg en gezondheidsproblemen te maken heeft. Het Centrum voor maatschappelijke informatie van het NIZW heeft hier de taak de landelijke informatie voor dit loket te organiseren in nauwe samenwerking met een aantal andere landelijke organisaties en belangenbehartigers.

## **ANNEX**

In het kader van de Welzijnswet 1994 besteden wij komende jaren, naast de in het voorgaande hoofdstuk vermelde programma's en deelprogramma's aandacht aan een aantal navolgende onderwerpen.

### **1 Verzetsdeelnemers, vervolgd en burger-oorlogsgetroffenen**

#### *1.1 Immateriële hulpverlening*

De ervaringen tijdens de Tweede Wereldoorlog hebben voor veel mensen ingrijpende gevolgen gehad. Hun psychisch en lichamelijk welzijn is aangetast. De oorlogservaringen hebben hun vermogen geschaad om door arbeid inkomen te verwerven; zij hebben daardoor een lager levenspeil bereikt. Overwegingen van ereschuld en bijzondere solidariteit hebben de grondslag gelegd voor een wettelijk stelsel van materiële compensatie voor de gevolgen van oorlogservaringen. Tevens zijn in de sfeer van de immateriële hulpverlening voorzieningen getroffen voor de mensen die een erkenning hebben op grond van een van de wetten voor oorlogsgetroffenen of daarvoor een aanvraag hebben ingediend. Teneinde de jeugd te informeren over de gebeurtenissen tijdens WOII is een projectenbeleid gestart. Ook de jaarlijkse herdenking en viering op 4 en 5 mei is mede gericht op betrokkenheid van de jeugd.

#### *Ontwikkelingen binnen de doelgroepen*

Het aantal uitkerings- of pensioengerechtigden op grond van de wetten voor oorlogsgetroffenen bedraagt ongeveer 50 000 personen. Het overgrote deel van hen heeft inmiddels een vergevorderde leeftijd bereikt, met als gevolg een toenemende kwetsbaarheid.

Het thema van de verbondenheid in deze nota heeft ook voor de oorlogsgetroffenen in meer opzichten betekenis. Enerzijds dient de verbondenheid van de samenleving blijvend gewaarborgd te zijn door de continuïteit en kwaliteit van de materiële en immateriële voorzieningen. Anderzijds dienen extra faciliteiten beschikbaar te zijn om de onderlinge lotsverbondenheid van oorlogsgetroffenen via periodieke bijeenkomsten en bulletins blijvend gestalte te kunnen geven. Hierbij is ook de inzet van vrijwilligers van belang. In de latere levensfase, waarin de herinneringen



aan de ervaringen tijdens WOII vaak weer zo sterk terugkomen, neemt de betekenis van persoonlijke netwerken met mensen met gelijke ervaringen eerder toe dan af.

#### *Landelijke organisaties*

De bestuurlijke ordening van dit beleidsterrein neemt in het welzijnsbeleid een aparte plaats in. Het specifieke karakter van de doelgroep in combinatie met de relatief geringe omvang ervan hebben geleid tot een landelijke categoriale aanpak van de hulpverlening, inclusief de uitvoerende taken. Waar de organisatorische randvoorwaarden dit vereisen, wordt echter overheveling naar algemene instellingen bevorderd.

Er zijn vier landelijk functionerende begeleidende instellingen die zorg dragen voor categoriaal maatschappelijk werk aan personen met een erkenning in het kader van de wetten voor oorlogsgetroffenen: de Stichting Burger-Oorlogsgetroffenen (SBO), de Stichting Joods Maatschappelijk Werk (JMW), de Stichting 1940–1945 en de Stichting Pelita. Parallel aan de geleidelijke afname van het aantal cliënten wordt de subsidie verminderd.

Omdat door de vermindering van werk en personeel het organisatorisch draagvlak in gevaar kan komen, kan het nodig zijn het maatschappelijk werk over te plaatsen naar de instellingen voor Algemeen Maatschappelijk Werk. Voor het maatschappelijk werk aan burger-oorlogsgetroffenen is dat al gerealiseerd. De Stichting 1940–1945 bereidt dit voor. Aan Pelita is desgevraagd toegezegd dat de verdere afbouw van het categoriaal maatschappelijk werk aan erkende oorlogsgetroffenen uit de Indische gemeenschap tot het jaar 2005 binnen Pelita zelf kan plaatsvinden. Voor het JMW doet zich het vraagstuk van een op termijn onvoldoende organisatorisch draagvlak niet voor.

De SBO en Pelita ontvangen verder ook subsidie voor sociale dienstverlening. Daaronder dient te worden verstaan de coördinatie van vrijwilligerswerk en lotgenotencontact.

De Stichting ICODO heeft ten doel het bevorderen van de doeltreffendheid van de dienstverlening aan oorlogsgetroffenen. Tevens fungeert ICODO als informatiepunt omtrent wetten, regelingen en procedures die voor oorlogsgetroffenen van belang zijn, en omtrent hulpverleningsmogelijkheden.

Bij ICODO is ook een aanspreekpunt ondergebracht voor slachtoffers uit de naoorlogse situatie (ANG).

De Stichting ICODO beraadt zich in overleg met de Stichting Pharos en de Stichting Centrum '40-'45 op vergaande organisatorische samenwerking, mede met het oog op groeiende hulpvraag van actuele geweldsgetroffenen, onder wie asielzoekers.

Het Rode Kruis tenslotte ontvangt subsidie voor de behandeling van informatieverzoeken van particulieren over oorlogslotgevallen.

#### *1.2 Herdenken en vieren*

Onverminderd is de behoefte om de gebeurtenissen tijdens WOII in herinnering te houden. Deze zijn niet alleen van betekenis voor diegenen, die deze periode hebben meegemaakt. Om te bereiken dat ook naoorlogse generaties zich met deze generatie verbonden voelen en hun ervaringen begrijpen, is het van belang om de kennis over WOII over te dragen. Dit moet er mede toe bijdragen het bewustzijn te versterken over de risico's van schending van grondrechten. Op die manier worden de gemeenschappelijke waarden van tolerantie en onderling respect, die voorwaarden zijn voor een leefbare samenleving, versterkt.

#### *Herdenking en viering op 4 en 5 mei*

De organisatie van de jaarlijkse nationale herdenking en viering op 4 en 5 mei is in handen van het Nationaal Comité 4 en 5 mei. Het comité

ontvangt hiervoor structureel subsidie. Permanent aandachtspunt is op welke wijze de herdenking en viering steeds weer zodanig vorm te geven, dat een zo groot mogelijk deel van de bevolking zich erbij betrokken voelt.

### *Jeugdvoorlichting*

Sedert 1 januari 1998 is een projectsubsidiebeleid van start gegaan voor de facilitering van jeugdvoorlichting over WOII in relatie tot hedendaagse maatschappelijke tendensen.

Voor de beoordeling of projectvoorstellen voor subsidie in aanmerking komen, is een stelsel van toetsingscriteria in het leven geroepen, dat in de brief van 18 december 1997 (TK1997-1998, 20 454, nr 43) is neergelegd.

Een deel van de criteria is gericht op aandacht voor spreiding van thema's, geografische spreiding en spreiding over deelcategorieën jongeren. Het andere deel van de criteria heeft betrekking op het sociaal-educatieve karakter, de systematische uitwerking van het projectplan, het vernieuwende karakter van het projectplan, de landelijke relevantie, de evenwichtige verhouding tussen kosten en baten en de aandacht voor evaluatie. Inmiddels is een zogeheten toetsingscommissie ingesteld voor pré-advisering over subsidieverzoeken voor projecten jeugdvoorlichting WOII-heden.

In 1999 worden de voorbereidingen getroffen voor een systematische evaluatie om na te gaan of aanscherping van de toetsingscriteria nodig is. De kwaliteit en effectiviteit van het projectenbeleid vereisen wellicht sterkere concentratie op de meest effectief gebleken voorlichtingsinstrumenten en op moeilijk bereikbare groepen jongeren.

## **2 Uitvoerend werk en steunfunctiewerk onder rijksverantwoordelijkheid**

De artikelen 4 en 5 van de Welzijnswet 1994 bieden onder voorwaarden de mogelijkheid om beleidsterreinen van het uitvoerend werk of steunfunctiewerk vanwege bijzondere omstandigheden toch te beschouwen als behorend tot de rijksverantwoordelijkheid.

Voor een aantal voorzieningen is een verantwoordelijkheid op landelijk niveau noodzakelijk. In het *Besluit afwijking verantwoordelijkheidstoedeling welzijnsbeleid* zijn als criteria genoemd: beperkte doelgroep, ongelijke landelijke spreiding, specifieke deskundigheid of een specifieke taak.

In dat besluit zijn de werkvormen en onderwerpen aangegeven, waarvoor de rijksoverheid op grond van artikel 5 van de Welzijnswet 1994 verantwoordelijk is, zoals internaten voor kinderen van binnenschippers en kermisexploitanten, instellingen voor vorming, training en advies (VTA), categoriaal maatschappelijk werk en bejaardenpensions.

De beleidsontwikkeling ten aanzien van het landelijk uitvoerend werk en het steunfunctiewerk wordt afgestemd op de programma's die genoemd zijn in hoofdstuk 5.

## **3 Overig**

De Welzijnswet 1994 bevat voorts artikelen op grond waarvan een specifieke uitkering kan worden verstrekt aan bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gemeenten ten behoeve van beleid op het terrein van maatschappelijke opvang, vrouwenopvang, verslavingsbeleid. In de regelgeving worden voorts landelijke sportorganisaties, landelijke jeugdorganisaties en landelijke zelforganisaties van minderheden en Chinezen vermeld. Ten aanzien van de laatste twee organisatievormen is momenteel sprake van een evaluatie die kan leiden tot het bijstellen van beleid en /of regelgeving.

Op grond van artikel 16 van de Wet inburgering nieuwkomers worden

door het ministerie van VWS de rijksbijdragen verstrekt aan de betrokken gemeenten.

Ook de beleidsontwikkeling op deze terreinen wordt afgestemd op de uitvoering van de beoogde programma's, met name waar het voorzieningen betreft met een lokaal of regionaal aanbod van zorg- of dienstverlening.

In de nota Kansen voor topsport, die in februari 1999 aan de Tweede Kamer werd toegezonden is het topsportbeleid voor de komende jaren uiteengezet.

Bij de organisatie van het Europees Kampioenschap voetbal in Nederland en België in juni 2000 heet het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport een interdepartementale coördinerende rol op het gebied van evenementen, supporters en accommodaties.

#### Financieel overzicht Welzijnsnota

	1999	2000	2001	2002
				Bedragen x f 1000,-
1. Participatie en toegankelijkheid	214 550	218 752	270 931	347 447
2. Voorkomen van sociale uitsluiting	22 837	22 672	23 238	24 273
3. Lokaal sociaal beleid	34 059	36 720	44 025	54 948
4. Professionaliteit en kwaliteit van voorzieningen	21 725	23 875	26 100	30 400
5. Onderzoek, monitoring, informatievoorziening	56 803	52 068	48 606	36 396
Sub-totaal programma's	349 974	354 087	412 900	493 464
6. Annex	559 884	566 061	577 099	589 090
7. Overige wetgeving				
Wet op de jeugdhulpverlening	1 043 288	1 040 764	1 038 916	1 038 916
Landelijk beleid Jeugdhulpverlening	101 963	110 365	121 804	133 803
Wetten en regelingen oorlogsgetroffenen	742 772	716 632	694 428	674 428
Wet op de pensioen- en uitkeringsraad	67 275	70 889	69 823	69 822
Vierde tranche goudpool	20 000			
Wet inburgering nieuwkomers	103 879	114 954	114 954	114 951
Kaderwet volksgezondheidssubsidies	6 347	6 217	6 217	6 216
Totaal overige wetgeving	2 085 524	2 059 821	2 046 142	2 038 136
8. Wachtgelden en desalderingsmiddelen	22 940	26 101	24 887	23 626
Totaal Welzijnsnota	3 018 322	3 006 070	3 061 028	3 144 316

#### Toelichting

In de tabel is de huidige stand van zaken weergegeven met betrekking tot de verstrekking van financiële middelen op basis van de Welzijnswet- en regelgeving.

De tabel geeft uitsluitend aan op welke wijze op dit moment de beschikbare middelen zijn verdeeld over de programma's, die in deze welzijnsnota zijn gepresenteerd en is daarmee het financiële kader.

Het totaal voor «welzijn» beschikbare budget bestaat voor een belangrijk deel uit de specifieke uitkeringen aan bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gemeenten. Het betreft specifieke uitkeringen ten behoeve van beleid op het terrein van maatschappelijke opvang, vrouwenopvang, verslavingsbeleid, kinderopvang en naschoolse activiteiten. Daarnaast subsidies aan bijvoorbeeld landelijke sportorganisaties, landelijke jeugdorganisaties en landelijke zelforganisaties minderheden en Chinezen.

Bovendien gaat het om het uitvoerend en steunfunctiewerk op basis van het Besluit afwijking verantwoordelijkheidstoedeling welzijnsbeleid. Die bedragen vormen samen het onderdeel «annex» in de tabel.

De middelen opgenomen onder de programma's worden in de vorm van instellingssubsidies en projectsubsidies aangewend voor de financiering van landelijke organisaties, projecten, experimenten en onderzoek. Uit

deze presentatie van de cijfers wordt duidelijk waar het zwaartepunt ligt in de besteding van middelen. Deze middelen zijn in de tabel gerangschikt onder de onderscheiden inhoudelijke thema's.

De afzonderlijke bedragen vormen de som van de bestaande meerjarige en incidentele verplichtingen (instellingssubsidies en projectsubsidies) en de budgetten, die op deelterreinen zijn geraamd voor de financiering van nieuwe programma-onderdelen. Voor een aantal afzonderlijke terreinen zoals gehandicaptenbeleid en de breedtesport zijn of worden de beleidsvoornemens voor de komende periode opgenomen in beleidsbrieven aan de Tweede Kamer.

Tenslotte is ter informatie een overzicht bijgevoegd van de beschikbare financiële middelen voor de uitvoering van overige wetgeving, op basis waarvan met het welzijnsbeleid sterk verbonden voorzieningen worden gefinancierd.

Het beoogde programma-overleg per beleidsthema kan leiden tot het leggen van andere accenten in de financiering. De effecten daarvan in de vorm van herschikking van middelen tussen programma's zullen jaarlijks in de rijksbegroting tot uiting worden gebracht.